



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Geografia

Thiago de Oliveira Campos

GESTÃO DO TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DE TAGUATINGA

Brasília
2017



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Geografia – GEA

Thiago de Oliveira Campos

GESTÃO DO TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DE TAGUATINGA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Geografia
da Universidade de Brasília, como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel
em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Gloria Maria Vargas
Lopez de Mesa

Brasília
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

CAMPOS, Thiago de Oliveira. *Gestão do Território e Planejamento Urbano: O Caso de Taguatinga*. Distrito Federal, Brasília 17 2017. 83 f.

Orientadora: Profa. Dra. Gloria Maria Vargas Lopez de Mesa.

Monografia – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia.

I. Planejamento Urbano. II. Gestão do Território. III. Crescimento Urbano. IV. Taguatinga. V. Distrito Federal

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Thiago de Oliveira Campos

GESTÃO DO TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DE TAGUATINGA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Geografia
da Universidade de Brasília, como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel
em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Gloria Maria Vargas Lopez de Mesa (Orientadora)
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Dante Flávio da Costa Reis Júnior
Universidade de Brasília – UnB

Profa. Dra. Regina de Souza Maniçoba
Universidade de Brasília – UnB

Brasília
2017

Dedico esse trabalho aos meus avós Edite e Rebeca, Francisco e João.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente desejo agradecer aos meus pais Eliana e Expedito e as minhas irmãs Thais e Thalita e a minha namorada Inara, pelo amor e apoio incondicional durante essa jornada.

À minha irmã Thais pelo constante incentivo e conselho.

À minha irmã Thalita, pelo incentivo e revisão criteriosa deste trabalho.

À minha namorada Inara Sol, que sempre esteve ao meu lado nos bons e maus momentos, pela revisão criteriosa.

À Gloria Maria pela orientação, paciência, apoio e tenacidade durante essa longa jornada.

RESUMO

Em 21 de abril de 1960 é inaugurada Brasília, a Nova Capital do Brasil. Projetada pelo urbanista Lúcio Costa segundo os princípios da Carta de Atenas, buscava garantir a igualdade no acesso a moradia, trabalho, lazer e transporte a toda população. Desde o princípio, os planos urbanos estiveram presentes na formação do território do Distrito Federal. A mudança da Capital Federal para o interior trouxe consigo uma intensa e constante onda migratória, formada, predominantemente, por pessoas de baixa renda, que viam em Brasília a possibilidade de uma vida melhor. A fixação dessa população no Distrito Federal se deu de maneira oposta aos princípios da Carta de Atenas, com a criação de diversos núcleos urbanos segregados do Plano Piloto de Brasília, com moradia precária, lazer inexistente, trabalho distante e transporte deficiente, uma grande contradição aos ideais igualitários da Nova Capital. O presente trabalho buscou identificar a influência da gestão pública e dos planos urbanos na atual configuração urbana do Distrito Federal, e da Região Administrativa III – Taguatinga. Foi feita uma análise histórica das principais ações de gestão e dos planos urbanos. Observou-se, durante essa análise, que uma série de fatores políticos, sociais, econômicos e ideológicos influíram para que o governo de Brasília tivesse um grande poder sobre a produção do território. Concluiu-se, então, que a atual configuração urbana do Distrito Federal e de Taguatinga é resultado direto dos planos urbanos e da gestão do território adotadas pelo poder público desde a inauguração de Brasília.

Palavras Chaves: I Planejamento Urbano. II. Gestão do Território. III. Crescimento Urbano. IV. Taguatinga. V. Distrito Federal

ABSTRACT

Brasília, the New Capital of Brazil, was inaugurated on April 21, 1960. Designed by the urbanist Lúcio Costa according to the principles of the Athens Charter, it sought to guarantee equal access to housing, work, leisure and transportation to the entire population. Within this context, urban plans were present in the formation of the territory of the Federal District from the beginning. Moving the Federal Capital to the interior brought about an intense and constant migratory wave, formed, predominantly, by people of low income, who saw in Brasilia the possibility of a better life. The establishment of this population in the Federal District was contrary to the principles of the Athens Charter, which caused the creation of several urban centers segregated from the Pilot Plan of Brasilia, with precarious housing, non-existent leisure, distant work and poor transportation, an immense contradiction to Ideals of New Capital. The present work sought to identify the influence of public management and urban plans in the current urban configuration of the Federal District and Administrative Region III - Taguatinga. A historical analysis of the main management actions and urban plans was made. It was observed during this analysis that a series of political, social, economic and ideological factors caused the government of Brasilia to have a great power over the production of the territory. It was concluded, then, that the current urban configuration of the Federal District and Taguatinga is a direct result of the urban plans and the management of the territory adopted by the public power since the inauguration of Brasília.

Key Words: I Urban Planning. II. Territory Management. III. Urban growth. IV. Taguatinga. V. Federal District

LISTAS DE MAPAS

Mapa 1. Distribuição Urbana Década de 60. Pg. 23

Mapa 2. Evolução Urbana Entre as Décadas de 70 e 1980. Pg. 31

Mapa 3. Ocupação Urbana Até 2013. Pg. 44

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Sobreposição do Quadrilátero Cruls, do retângulo Belcher e do atual Distrito Federal, os sítios são as áreas favoráveis a construção da Nova Capital. Pg. 15

Figura 02. O Plano Piloto projetado por Lúcio Costa. Pg. 18

Figura 03. Mapa do Plano Estrutural de Ordenamento Territorial - 1978. Pg. 26

Figura 04. Macrozoneamento do POT – 1985. Pg. 27

Figura 05. Brasília Revisitada 1985-1987 - Expansão Urbana. Pg. 29

Figura 06. Mapa do Zoneamento do Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO. Pg. 34

Figura 7. Mapa do Zoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 1992. Pg. 35

Figura 8. Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 1997. Pg. 36

Figura 09. Estratégia de Dinamização – PDOT 2009. Pg. 38

Figura 10. Mapa das Unidades de Planejamento – PDOT 2009. Pg. 40

Figura 11. Novo Eixo de Expansão Urbana no Distrito Federal – PDOT 2009. Pg. 41

Figura 12. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 1958. Pg. 52

- Figura 13. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 1960. Pg. 53
- Figura 14. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 1969. Pg. 54
- Figura 15. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 1985. Pg. 57
- Figura 16. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 2000. Pg. 62
- Figura 17. Mapa de Endereçamento de Taguatinga. Pg. 64
- Figura 18. Localização de Taguatinga. Pg. 68
- Figura 19. Zoneamento do Distrito Federal – PDOT 2009. Pg. 73
- Figura 20. Zoneamento da Região Oeste, Taguatinga RA III em destaque – PDOT 2009. Pg. 74
- Figura 21. Estratégia de dinamização da Região Oeste do DF– PDOT 2009. Pg. 76
- Figura 22. Anel de Atividades de Ceilândia Taguatinga e Samambaia – PDOT 2009. Pg. 77
- Figura 23. Áreas de regularização em Taguatinga – PDOT 2009. Pg. 78
- Figura 24. Polo Multifuncional Taguatinga – PDOT 2009. Pg. 79

LISTA DE SIGLAS

ACIT – Associação Comercial e Industrial de Taguatinga

ADE – Área de Desenvolvimento Econômico

APA - Área de Proteção Ambiental

ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico

CEI - Campanha de Erradicação de Invasões

CIAM - Congresso Internacional da Arquitetura Moderna

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CONPLAN – Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal.

DF – Distrito Federal

EPCL - Estrada Parque Ceilândia

EPCT - Estrada Parque Contorno

EPIA – Estrada Parque Indústria e Abastecimento

EPNB - Estrada Parque Núcleo Bandeirantes

EPTG- Estrada Parque Taguatinga

FLONA - Floresta Nacional

GDF - Governo do Distrito Federal

GEB - Guarda Especial de Brasília

GRN - Guarda Rural

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPDF - Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

IPHAN - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LC - Lei Complementar

NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios

PDL - Plano Diretor Local

PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial

PEOT - Plano Estrutural de Ordenamento Territorial

POT – Plano de Ocupação Territorial

POUSO – Plano de Ocupação e Uso do Solo

RA – Região Administrativa

RAs – Regiões Administrativas

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

SAS - Setor de Autarquias Sul

SCEES - Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul

SEDHAB - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SEDUMA – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

SEGETH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação

SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SGCV - Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos (Norte e Sul)

SIA – Setor de Indústrias e Abastecimentos

SHIS - Sistema Financeiro de Habitação

SISPLAN - Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

SITURB - Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal

SOF/S – Setor de Oficinas Sul

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
 CAPÍTULO 1 - Fundamentação Teórica.....	4
1.1 Planejamento Urbano.....	4
1.2 Gestão do Território.....	7
1.3 Ordenamento Territorial.....	9
1.4 Considerações Finais.....	11
 CAPÍTULO 2 – Análise da Organização Territorial, Econômica e Populacional do Distrito Federal.....	12
2.1 A Transferência da Capital para o Planalto Central, da Idealização à Realização.....	13
2.2 A Implementação de Brasília e as Primeiras Cidades-Satélites - 1956 a 1969.....	16
2.2.1 Aspectos Socioeconômicos e Políticos.....	16
2.2.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território.....	17
2.2.3 Organização Resultante.....	21
2.3 A consolidação de Brasília e o Crescimento das Cidades-Satélites - 1970 a 1985.....	24
2.3.1 Aspectos Socioeconômicos e Políticos.....	24
2.3.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território.....	25
2.3.3 Organização Resultante.....	29
2.4 A expansão das Regiões Administrativas - 1986 a 2012.....	32
2.4.1 Aspectos Socioeconômicos e Políticos.....	32
2.4.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território.....	33
2.4.3 Organização Resultante.....	41
2.5 Considerações Parciais.....	45

CAPÍTULO 3 - Análise da Formação de Taguatinga, Gestão do Território, Planejamento Urbano e Desenvolvimento Socioeconômico.....	47
3.1 Período de Implementação - 1956 a 1969.....	48
3.1.1 Contexto histórico e Político.....	48
3.1.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território.....	51
3.1.3 Organização Espacial Resultante.....	54
3.2 Período de Consolidação - 1970 a 1985.....	55
3.2.1 Contexto Histórico e Político.....	55
3.2.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território.....	56
3.2.3 Organização Espacial Resultante	58
3.3 Período de Expansão - 1986 a 2012.....	59
3.3.1 Contexto Histórico e Político.....	59
3.3.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território.....	61
3.3.3 Organização Espacial Resultante.....	63
3.4 Considerações Parciais.....	65
CAPÍTULO 4 - Análise do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 e Suas Principais Propostas sobre a Região Administrativa III – Taguatinga.....	69
Considerações Finais.....	81
Bibliografia.....	84

Introdução

Em 21 de abril de 1960 Juscelino Kubistchek inaugura Brasília, a nova capital do Brasil. Projetada por Lúcio Costa seguindo os preceitos do urbanismo moderno e da Carta de Atenas, Brasília foi planejada para não reproduzir os problemas urbanísticos de outras grandes cidades brasileiras, garantindo acesso a moradia, trabalho, lazer e circulação a todos os seus habitantes independentemente da classe social.

Além da proposta igualdade social, não estava previsto a curto prazo, nenhum assentamento urbano no projeto da nova capital que não fosse Brasília ou as duas pequenas cidades que já existiam anteriormente, Planaltina e Brazlândia. A expansão de Brasília em outros núcleos urbanos deveria acontecer quando a capital atingisse a sua população máxima, primeiro nas penínsulas do lago Paranoá e então em outras cidades-satélites.

À revelia do projeto, a realidade em Brasília se mostrou completamente diferente. As levas de trabalhadores que vieram para construir a nova Capital montaram residência ao redor da cidade, resistiram as tentativas de retirada e obrigaram o poder público a agir. Foram criadas duas cidades a Cidade Livre e Taguatinga. No dia de sua inauguração, o território do Distrito Federal já contava com esses dois assentamentos urbanos e várias invasões. E nos anos posteriores, puxado por um forte movimento migratório, esse número cresceria exponencialmente. Segundo os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2014, divulgada pelo Governo do Distrito Federal (GDF), o Distrito Federal (DF) contava com 31 regiões administrativas e 2.786.684 habitantes, dos quais apenas 221.223 viviam no Plano Piloto de Brasília.

A organização urbana do Distrito Federal estava fugindo do controle. E é em meio a esse contexto que surgem diversos planos de ordenamento do território. Buscando desenhar a nova realidade do Distrito Federal, os planos de ordenamento, presentes desde o começo da cidade, exerceram grande influência na sua estrutura

urbana. O estudo desses planos torna-se imprescindível para a correta compreensão do crescimento e desenvolvimento da malha urbana do Distrito Federal.

Tendo isso em vista, buscou-se, como objetivo geral nesta pesquisa, identificar a influência da gestão pública e dos planos urbanos na organização urbana do Distrito Federal, por meio da análise dos principais planos urbanos desenvolvidos entre 1956 e 2012. Ênfase especial será dada à análise desses planos urbanos na cidade de Taguatinga, pois seu processo de expansão guarda algumas semelhanças com o do Distrito Federal, sendo assim uma boa representante para a análise do surgimento e crescimento de uma cidade nesta Unidade da Federação.

Os objetivos específicos do trabalho foram: 1). Estudar os principais planos de ordenamento territorial entre os anos de 1956 a 2012, acompanhado de breve análise acerca do contexto histórico e socioeconômico. 2). Elaborar uma análise da organização urbana resultante desses planos. 3). Analisar o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal 2009 (PDOT) e identificar as principais propostas sobre Taguatinga.

Uma das questões que se buscou responder neste trabalho, foi se a gestão pública e os planos de ordenamento territorial foram os principais responsáveis pela atual organização da malha urbana do Distrito Federal. Outra questão que se procurou responder, é se os planos de ordenamento tiveram alguma influência sobre a centralidade que Taguatinga exerce sobre as Regiões Administrativas adjacentes.

A elaboração desta pesquisa se deu por meio da análise bibliográfica do tema estudado. As fontes principais foram trabalhos acadêmicos que tratam do tema, além de livros e documentos oficiais do governo do Distrito Federal. Também foram analisados os planos de ordenamento de maior abrangência territoriais, encontrados na Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). Os planos utilizados foram: o Plano Piloto de Brasília de 1956, o Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição de 1970 (Planidro/1970), o Plano Estrutural de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 1978 (PEOT/1978), o Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal de 1985 (POT/1985), o Brasília Revisitava de 1985/1987, o Plano de Ocupação e Uso do Solo de 1990 (POUSO/1990), o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 1992 (PDOT/92), o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997 (PDOT/97) e o recente Plano Diretor de Ordenamento Territorial

de 2009 (PDOT/2009). Pesquisas adicionais foram feitas no arquivo público de Brasília, no site do Governo do Distrito Federal e na Administração Regional de Taguatinga para o levantamento de dados do Distrito Federal e de Taguatinga. Foram usados mapas e imagens de satélites, arquivos de revistas e de jornais para uma visão mais ampla da cidade. Outra importante ferramenta de pesquisa foi a observação direta da cidade: foram realizadas diversas visitas a Região Administrativa (RA) de Taguatinga, com o intuito de investigar a estruturação da cidade conforme era acrescentada e retirada novas áreas.

O trabalho está organizado em: Introdução, que apresenta o tema estudado, expõe o objetivo geral, os objetivos específicos, as questões que nortearam a pesquisa e a metodologia utilizada; Cap. 1 Fundamentação Teórica: Planejamento, Ordenamento e Gestão do Território. Que trata sobre as referências em que o trabalho está baseado; Cap. 2 Análise da Organização Territorial, Econômica e Populacional do Distrito Federal, no qual se busca entender, por meio da dinâmica de migração, da situação socioeconômica, da política e dos planos de ordenamento e gestão o desenvolvimento urbano do Distrito Federal; Cap. 3 Análise da Formação de Taguatinga, Gestão do Território, Planejamento Urbano e Desenvolvimento Socioeconômico, no qual se faz um levantamento histórico, político e a análise da influência espacial e econômica dos planos urbanos na cidade de Taguatinga; Cap. 4 Análise do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 e Suas Principais Propostas sobre a RA III - Taguatinga. Considerações Finais.

1- Fundamentação Teórica

Esse capítulo tem por objetivo apresentar as principais referências teóricas que ampararão o desenvolvimento do trabalho. Os principais temas abordados são: Planejamento, com foco nos principais modelos de planejamento urbano desenvolvidos nos últimos 60 anos, Gestão do território e Ordenamento territorial. Ao fim da análise dos conceitos teóricos, estes serão aplicados aos planos de ordenamento territorial desenvolvidos pelo Governo do Distrito Federal a fim de revelar a influência desses conceitos nos planos estatais.

1.1. Planejamento Urbano

O planejamento de Estado, antes prática limitada de economias socialistas, passa a ser aceito no mundo capitalista após a crise de 1929. Com o objetivo de ordenar as atividades econômicas em nível coletivo e tentar prevenir crises que ameaçavam o sistema capitalista (SILVA, 2008).

Desde então o planejamento se espalhou entre as esferas administrativas do Estado, tendo como objetivo estimular as atividades econômicas e políticas públicas. Tornando-se um mecanismo indispensável de atuação do governo. Silva (2008) afirma que aparecem planos de desenvolvimento nas várias escalas de atuação do Estado, planos nacionais, regionais e setoriais além de planos na formulação de políticas de educação, saúde, habitação, urbanismo e transportes.

Sobre planejamento Souza (2010, p. 46) argumenta que:

Planejar sempre remete ao futuro: Planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.

O movimento moderno na arquitetura começa em meados da década de 1920. Não existia um movimento único nem um ideal comum, as características do movimento moderno na arquitetura têm diversas origens como a escola de Bauhaus,

na Alemanha, a de Le Corbusier, na França e a de Frank Lloyd Wright, nos Estados Unidos. Em 1928 é fundado o Congresso Internacional da Arquitetura moderna (CIAM) com o objetivo de difundir e discutir os princípios do Movimento Moderno. Em 1933 é produzida, a partir das discussões do CIAM, por Le Corbusier, a Carta de Atenas, manifesto sobre planejamento urbano mais influente feito por eles. “Brasília provavelmente foi a mais completa realização prática da arquitetura e planejamento urbano concebido pelos CIAMs” (HOSTON, 1993, Apud, MORAES, 2004, p. 39).

A Carta de Atenas, como plano urbanístico, preconizava a funcionalidade da cidade para as necessidades de seus habitantes, descrevendo rígidas diretrizes e formulas universais. A Carta abordava temas como a setorização em zonas de atividades distintas, o domínio da propriedade pelo Estado, cidades jardins, além de propor quatro funções básicas para a cidade: moradia, trabalho, lazer e circulação (Freitag, 2006).

Posteriormente diversos outros modelos teóricos acerca do conceito de planejamento territorial e planejamento urbano foram surgindo. Ogliari (2002) afirma que no passado os planejadores buscaram encontrar uma única teoria que abarcasse todo o conceito de planejamento, mas a ideia foi rapidamente descartada devido a sua superficialidade. Nos últimos 60, anos vêm surgindo várias teorias concorrentes, com abordagens e visões distintas sobre o urbano, nenhum desses modelos são definitivos, estão mais para "teorias de médio alcance" capazes de atender a contextos determinados.

Dentro desse escopo de modelos de planejamento, se destaca o Modelo Racional Compreensivo. Resultado de orientação positivista voltada para objetivos, o modelo racional compreensivo nasce nas décadas de 50 e 60 em meio à influência de abordagens quantitativas provenientes das Ciências Exatas, tendo como principal ferramenta o uso de projeções do futuro da cidade (BARCELOS, 2013). Esse modelo "consiste no estabelecimento contínuo de objetivos por uma entidade institucional [...] e a consequente direção de seus negócios de forma a maximizar a obtenção desses objetivos." (OGLIARI, 2002, p.45).

Surgindo como uma crítica ao modelo racional compreensivo, por entender que só se aplica a realidades regulares, o modelo incremental considera as decisões de políticas públicas como um processo político caracterizado pela barganha e pelo

compromisso entre decisores auto-orientados (BARCELOS, 2013). A principal crítica a este modelo está na limitação de sua atuação, onde se propõe mudanças pontuais em sistemas equilibrados, não apresentando solução para sistemas em desequilíbrio, além de se valer da utilização de métodos poucos ortodoxos nas tomadas de decisão (OGLIARI, 2002).

A reação dos planejadores a esses dois modelos levou a uma série de estudos menos focado em uma perspectiva física quantitativa. Levando, assim, a modelos que buscavam incluir a população e as minorias na tomada das decisões. Um desses modelos é o advocacional, que buscava representar a parcela da população excluída. Outro modelo era o igualitário que tinha como foco a preocupação com a equidade e a busca consciente da redistribuição do poder e de recursos (OGLIARI, 2002). Esse contato dos planejadores com as classes menos favorecidas revelou que as necessidades deles eram superiores às aquelas apresentadas pelos planejadores.

O modelo de planejamento radical tem estado vinculado a vários discursos críticos versando sobre a transformação social: "Emergindo de uma crítica das desigualdades existentes nas relações de poder e na distribuição de renda, de oportunidades e de recursos." (OGLIARI, 2002). O foco desse modelo está na criação de processo político que envolva planos e programas na inclusão das minorias, dando ênfase na ação local da comunidade.

O planejamento estratégico acaba surgindo no cenário dos estudos dos planejamentos urbanos anteriores, em meados da década de 1980. Utilizando conceitos de planejamento de empresas, o planejamento estratégico urbano pode ser definido como:

[...] uma forma sistemática de conduzir as mudanças e criar o melhor futuro possível para uma cidade. Mais especificamente, o planejamento estratégico é um processo criativo que define às bases de uma atuação integrada a longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões que comporta riscos, identifica a direção de ações específicas, formula indicadores sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos locais ao longo de todo o processo (GÜELL, 1997, apud ARGILES, 2003, p.39)

A iniciativa ao planejamento estratégico geralmente se dá pelo governo, podendo também ser patrocinada pela iniciativa privada. E uns dos motivadores é a necessidade de recuperação de uma área degradada da cidade, sendo importante uma união público privada na elaboração do plano.

As críticas a este modelo de planejamento estão no fato de ser voltado predominantemente ao desenvolvimento do potencial econômico local, "vendendo" a cidade para grandes investidores. Teoricamente o seu foco deveria ser sobre as questões sociais e à qualidade de vida no meio urbano.

Ao falar brevemente sobre algumas das teorias de modelo de planejamento urbano, deve-se ficar atento que um modelo não deixa de existir simplesmente porque outro surgiu, o que de fato acontece é que todos continuam em uso, coexistindo ao mesmo tempo.

A análise do desenvolvimento dos modelos de planejamento urbano nos permite observar as diferentes abordagens elaboradas nos últimos 60 anos, época de grandes mudanças no modo de observar as cidades. Além da influência desses modelos nos diversos planos de organização territorial do Distrito Federal. Tão importante quanto a elaboração dos planos, é a capacidade do poder público de colocar esses planejamentos em prática, articulando diferentes interesses, no tempo e espaço, de seus diferentes autores.

1.2 Gestão do território

No Brasil, desde meados dos anos 80, se vem intensificando o uso do conceito de gestão em diferentes áreas da ciência. Expressões como gestão urbana, gestão territorial, gestão ambiental, gestão educacional, entre outras, estão se tornando cada vez mais corriqueiras e expandindo o seu uso, antes limitado ao ambiente profissional relacionado à administração de empresas (SOUZA, 2010).

Segundo Souza (2010) "Gestão e planejamento não são termos intercambiáveis". Apesar de muitos autores usarem a palavra gestão em detrimento de planejamento. Isso acontece porque o planejamento foi relacionado a um plano ideológico importado dos Estados Unidos que chegou ao Brasil nos anos 80, e que culminou na "crise do planejamento (urbano e regional)", associando o planejamento a práticas nocivas e autoritárias empregada pela ditadura militar. Essa associação de planejamento com algo negativo levou parte dos intelectuais a substituí-la por gestão.

O sistema de planejamento e a litude do exercício de planejar, no fim da década de 80 e parte dos anos 90, passou por um processo de enfraquecimento, reflexo da crise fiscal do Estado e do estilo desenvolvimentista adotado pelo governo. O planejamento então passou a ser visto como tecnocrático e não colaborativo, sendo substituído por gestão, visto como sendo um controle mais democrático, que envolveria todos os agentes sociais em suas decisões.

O planejamento e a gestão estão atrelados à autonomia dos autores, ao conhecimento da situação do local estudado e às relações espaciais produzidas pelos agentes modeladores do espaço: "Gestão significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas" (SOUZA, 2010, 46). A gestão seria a aplicação dos planos no território fortalecida pelo poder de decisão de atores, tendo o governo como principal articulador e modelador do território.

Já, para Becker (1991, p.179), "[...] a gestão do território corresponde à prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações". Ultrapassando, assim as limitações técnico administrativo do planejamento centralizado enquanto instrumento de ordenamento do território.

A gestão estratégica do território surge como uma tentativa de criar uma visão geral do território que abrange tanto as questões sociais, propostas pelos modelos de planejamento como o advocacional e o radical quanto as questões econômicas como pregava o modelo racional (DISRITO FEDERAL, 2004).

A gestão estratégica do território pode ser caracterizada, segundo DISRITO FEDERAL, 2004, como:

[...] um conjunto de ações vinculadas à organização do território urbano, tanto capaz de responder ao imperativo da competitividade, como de apontar caminhos para colaborar com a solução dos problemas sociais, tais como o desemprego a habitação ou a segregação urbana [...], o que sugere a necessidade de cooperação entre os diversos atores vinculados ao mercado, a sociedade civil e ao poder público.

Este modelo de gestão considera o aumento da produtividade como a questão central do desenvolvimento, e a globalização como uma oportunidade de tornar a

cidade um ator político e econômico. Nesse contexto Brasília aparece com certa vantagem competitiva, por ser a capital do Brasil e estar em uma região de forte crescimento econômico, apresentando ainda como um desafio a falta de integração com a rede de cidades regionais.

A análise das teorias do planejamento e gestão nos permite visualizar o cenário inicial que levou a elaboração de ações, tendo como principal ator o Estado, com a finalidade de solucionar os problemas presentes no território. Essas políticas de planejamento e gestão resultam em marcas no território de como o Estado executa seu poder e incentiva o desenvolvimento.

1.3 Ordenamento Territorial

O território é o espaço geográfico que faz parte do domínio de um Estado. Este território, onde habitam seus integrantes, capta também suas relações de poder, soberania e identidade social, tendo o Estado como principal ator, e este tendo a tarefa de articular o povo e as dinâmicas territoriais (SANTOS, 2007 p.28). Uma das ações de controle do Estado sobre o território está no direcionamento de leis do uso do solo, feito mediante planos de ordenamento territorial.

A necessidade de intervenção e transformação no espaço começou a partir da fixação do homem em determinado território, Souza, (2010) afirma que "[...], entretanto, as autoridades de poder da época apenas solucionavam os problemas que iam surgindo e ameaçavam a existência", não havendo um planejamento futuro sobre o uso de determinado território.

O ordenamento territorial moderno surgiu no continente europeu, mais precisamente no Reino Unido e na Alemanha, nas primeiras décadas do século XX, e tinha como objetivo o controle do desenvolvimento territorial das cidades. Após a segunda guerra mundial e a necessidade de reorganização dos espaços e da sociedade, o ordenamento do território é visto sob o prisma do desenvolvimento econômico em áreas de desequilíbrio (SOUZA, 2010).

No Brasil o ordenamento territorial se tornou base do planejamento estatal. O modelo econômico vigente no Brasil após 1930 era o central-desenvolvimentista, que

tinha como característica a centralização estatal do planejamento, "[...] onde é consolidada as principais infraestruturas estratégicas nacionais, e com isso, o governo assume o papel de principal artífice da nação" (RÜCKERT, 2004 apud SOUZA, 2010). Após a redemocratização pressões da sociedade levaram a uma descentralização do ordenamento territorial urbano, passando a ser responsabilidade dos municípios com mais de 20 mil habitantes, a elaboração de um Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

Não existe uma unanimidade sobre o conceito de ordenação do território, entretanto a Carta Europeia de Ordenamento Territorial é o documento oficial mais usado, e sobre o tema ela diz:

O Ordenamento Territorial é a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. [...] O ordenamento do território deve ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais que influenciam a organização do espaço, o caráter aleatório de todo estudo prospectivo, os constrangimentos do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições socioeconômicas e ambientais. (Conselho da Europa, 1988, p.9-10).

As características distintas das áreas metropolitanas demandam por um planejamento e ordenamento territorial específico, que considere sua grande complexidade e incorpore fundamentos de eficiência no desenvolvimento econômico, social, na preservação do meio ambiente e no desenho da cidade. Daí segundo Clementino (2008),

[...] o ordenamento territorial concentrar-se em projetos estruturadores que orientem uma visão de futuro, de longo prazo, de modo a evitar o imediatismo dos governos e ações meramente compensatórias e reparadoras.

O ordenamento do território não é somente uma espacialização das políticas públicas, tendo como principal finalidade, na maioria das vezes, a vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional, constituindo umas das principais áreas de intervenção da Geografia aplicada.

Planos de ordenamento territorial por meio de leis de uso do solo junto com a construção de infraestruturas constituem o principal instrumento do planejamento estatal, e a maior força de ação no território do governo.

1.4 Considerações finais

Neste capítulo, foram discutidos os conceitos teóricos que fundamentam a pesquisa. Procurou-se contemplar os principais meios de intervenção do Estado, ator preponderante no planejamento, gestão e ordenação das cidades. São sob esses três tópicos que se fundamentam os meios de ação no espaço do Estado, que irá depender, antes de tudo, de sua própria capacidade de auto planejamento e autogestão.

O planejamento e a gestão do território estão intrinsecamente ligados à política urbana usada, tanto o uso dos modelos de planejamento quanto as ações de gestão são uma escolha fundamentalmente política, ligada a hegemonia ideológica vigente, em vez de ser uma escolha técnica. Posto isso, fica claro que toda a análise dos planos adotados deve ser acompanhada de seu contexto histórico, para que se possa fazer uma leitura mais completa e acertada dos planos analisados.

2- Análise da Organização Territorial, Econômica e Populacional do Distrito Federal

Este capítulo discorre sobre o peso dos processos socioeconômicos e da gestão territorial na estrutura urbana do Distrito Federal. Esses processos teriam resultado na atual espacialização urbana, marcada, entre outros fatores, por uma evidente política de segregação sócioespacial. Com isso buscou-se responder parte do objetivo principal do trabalho, que é identificar a influência da gestão pública e dos planos urbanos na organização urbana do Distrito Federal.

Desenvolvido segundo a estrutura e a periodização adotada por Moraes (2004), este capítulo está, assim como em Moraes (2004), dividido em três períodos históricos. Estes períodos são: 1) A Implementação (1956 a 1969), período marcado por dois regimes políticos, o democrático, até 1964 e o militar, de 1964 a 1985; 2) A Consolidação (1970 a 1985), definido por um expressivo crescimento econômico e pelo regime militar ditatorial; E, por último, a 3) Expansão (1986 a 2015) marcado pela redemocratização do Brasil e pela desestabilização e posterior estabilização econômica do país. Cada período foi dividido em três partes, e cada parte corresponde a um dos objetivos específicos. Na primeira parte, foi feito um levantamento histórico dos processos socioeconômicos, incluindo a economia brasileira, movimentos migratórios, política local e mercado de trabalho. Na segunda parte, é feita a análise dos principais planos de ordenamento territorial do Distrito Federal. Na terceira parte, discorre-se sobre a organização espacial resultante da relação entre os processos socioeconômicos e a gestão do território.

O capítulo começa com os antecedentes, que se expõem a seguir, da Nova Capital, onde é feito um levantamento histórico da evolução e amadurecimento do ideal de Brasília. Além de evidenciar a importância do contexto histórico na gestão do território e consequentemente na atual espacialização do Distrito Federal e entorno. Este capítulo é elaborado a partir de um levantamento bibliográfico que trata sobre o tema estudado.

2.1- A Transferência da Capital para o Planalto Central, da Idealização à Realização.

A ideia da transferência da capital para o interior do Brasil não era nova. A primeira citação data de 1751, quando Marquês de Pombal, em posse de um mapa recém-elaborado do interior do Brasil, manifesta a possibilidade de transferir a capital da colônia para o Planalto Central, tendo em vista a sua localização estratégica. Muitos outros políticos, pensadores e revolucionários abordaram o tema. Entre eles estavam os inconfindentes, que, em 1789, propuseram a mudança da capital para a cidade mineira de São João Del Rei. Jornalistas, revolucionários, embaixadores, entre outros, reivindicavam a mudança da capital para o interior, sob o argumento de unificação territorial, expansão econômica e segurança nacional. O tema ganhou força após a independência do Brasil, em 1822, quando José Bonifácio de Andrada, naturalista e estadista, amigo de Dom Pedro, propôs a criação de uma nova capital chamada de Brasília, nome que significa Brasil em Latim (COSTA; MEDEIROS, 2009).

Em 1839, o historiador Francisco Adolfo de Varnhagen, também conhecido como Conde de Porto Seguro, atuou mais veementemente sobre o tema da mudança da capital. Em 1877, já com 61 anos de idade, empreendeu uma viagem ao Planalto Central e, após visitar a Vila Formosa da Imperatriz (atual Formosa), sugeriu a mudança da capital para esta cidade. A viagem resultou no livro "A questão da Capital, Marítima ou Interior?", deste mesmo historiador, defendendo a transferência da capital para o interior sob o argumento da segurança nacional.

Até então, pouco o governo havia feito acerca do tema. Com a queda da coroa e a instituição da república no Brasil, a questão da capital ganhou mais importância. Já na primeira Constituição da República Brasileira, de 1891, isso se torna claro como afirma o artigo 3º, que declara: "Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal". Queiroz (2007, p. 84) afirma que "o território delimitado, que foi alvo de alguns projetos no poder legislativo da época, abrange, praticamente, as indicações de Francisco Adolfo de Varnhagem". Os principais motivos dos republicanos almejarem uma nova capital no interior estão ligados à construção de uma identidade própria, afastada da influência da família real e da cultura portuguesa do Rio de Janeiro.

Em 1892 foi criada a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, chefiada pelo belga Luiz Cruls, astrônomo e cartógrafo que era o diretor do Observatório Astronômico do Rio de Janeiro. A Comissão - que viria a ter 22 membros e a ficar conhecida como Missão Cruls - tinha por objetivo, segundo Queiroz (2007, p. 84) "(...) estudar a região que viria abrigar o novo Distrito Federal, que devia se situar no Planalto Central, como havia sido previamente determinado". A Missão Cruls deveria fazer um levantamento dos recursos naturais, das condições climáticas, da topografia, da salubridade, da hidrografia, enfim, tinha por objetivo descrever a melhor região para a futura capital. Ao fim da expedição, o relatório da comissão editado em 1894, demarca no planalto de Goiás, o "Quadrilátero Cruls" uma área retangular de 14.400 Km².

A constituição de 1934 abordou o tema da mudança da capital, mas questões políticas e socioeconômicas impossibilitaram a mudança. A Constituição de 1937 não faz menção a futura Capital. A mudança começaria a partir da promulgação da constituição de 1946. Esta constituição determinou um prazo de 60 dias para que uma comissão técnica de estudos da nova capital fosse nomeada.

Na década de 1950, chefiada pelo general Djalma Poli Coelho, a Comissão de Estudo para a Localização da Nova Capital, conhecida como Comissão Poli Coelho, indicava o mesmo sítio demarcado pela missão Cruls, estendendo-o para alguns rios que funcionaria como limites naturais. O Congresso Nacional, após 5 anos, sanciona a Lei 1.803, de 5 de janeiro de 1953, que "autoriza o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a localização da Nova Capital da República." (BRASIL, 1953. p. 347)

Competiu ao Presidente Getúlio Vargas realizar os estudos definitivos por meio de uma Comissão de Localização da Nova Capital Federal. A empresa americana Donald J. Belcher and Associates foi contratada para, em 10 meses, estudar o planalto central e propor o local definitivo de Brasília. Após o delineamento de um retângulo de 50.000 Km², que abrangia quase todo o quadrilátero Cruls (ver Figura 1), o relatório final da Comissão demarcou 5 sítios favoráveis à construção da Nova Capital. Esses sítios são: 1) Sítio Castanho, localizado onde atualmente está o Plano Piloto de Brasília; 2) Sítio Verde, localizado na região onde atualmente está Sobradinho e Planaltina; 3) Sítio Azul, localizado próximo a Luziânia; 4) Sítio Vermelho, localizado

na fronteira entre Minas Gerais e Goiás; 5) Sítio Amarelo, localizado na cidade goiana de Vianópolis. Em 1955 o Relatório Belcher foi submetido à Comissão de Localização da Nova Capital Federal, em 15 de abril o sítio castanho foi o escolhido para a construção da Nova Capital. (Ver Figura 1).

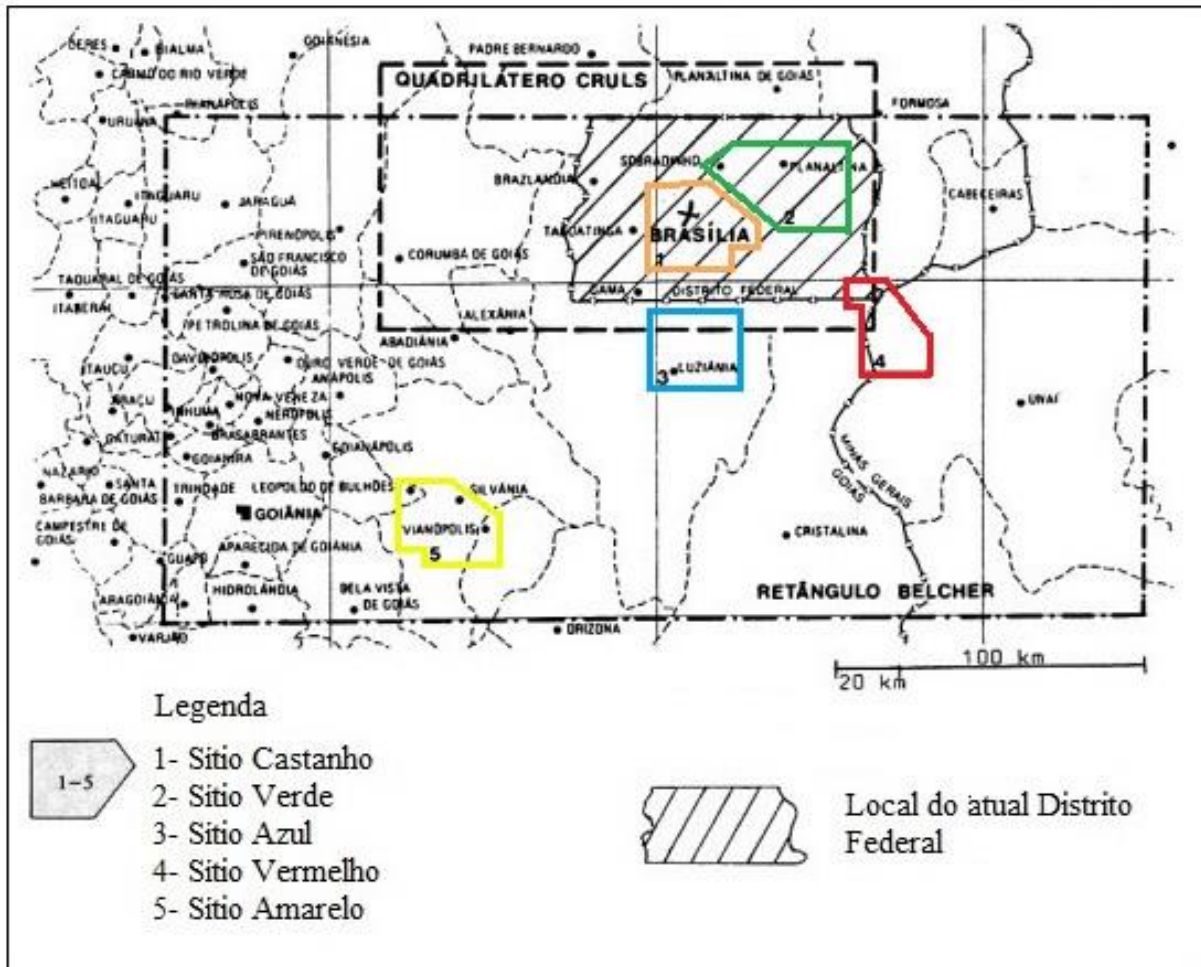


Figura 1. Sobreposição do Quadrilátero Cruls, do retângulo Belcher e do atual Distrito Federal, os sítios são as áreas favoráveis a construção da Nova Capital. Fonte: CODEPLAN. 1984, modificado.

A construção propriamente dita da capital começou no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira. Após a criação da Companhia Urbanizadora da Capital Federal (NOVACAP), em 1956, foi feito um concurso público nacional para a elaboração do projeto urbanístico da cidade. Lúcio Costa, com seu visionário projeto urbanístico baseado no racionalismo modernista, o Plano Piloto, ganhou o concurso. Em 1957 inicia-se a construção de Brasília, sendo inaugurada em 21 de abril de 1960, ainda incompleta.

2.2- A Implementação de Brasília e as Primeiras Cidades-Satélites (1956-1969)

2.2.1- Aspectos Socioeconômicos e Políticos

Em escala nacional, a fase de implementação (1956-1969) é caracterizada, de acordo com Da Guia (2006, p. 37), “[...] pela transição entre o regime democrático e o regime de ditadura militar”. Economicamente, o país vinha passando pela fase nacional desenvolvimentista, período que foi marcado pela adoção de uma política de industrialização favorável ao capital monopolista privado e pela efetiva participação do Estado brasileiro nos processos econômicos como promotor e regulador (Moraes, 2004). Neste momento o governo brasileiro ganhou força, e pôde atuar de forma mais efetiva nas diversas esferas da sociedade e na construção de Brasília.

Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente do Brasil em 1956 sob o slogan desenvolvimentista de “50 anos em 5”, que prometia fazer em cinco anos de realizações econômicas 50 anos de progresso. Para alcançar o objetivo da campanha, foi desenvolvido o Plano de Metas. O plano era um conjunto de 31 objetivos a serem alcançados em vários setores da economia, principalmente no desenvolvimento da indústria, transporte e energia, sendo a meta-síntese a construção de Brasília.

A construção da capital veio acompanhada da abertura de uma vasta rede rodoviária que ligaria todas as regiões brasileiras e possibilitaria sua ocupação, além de criar uma conexão entre o Centro-Oeste, Norte e Nordeste ao industrializado Sudeste. Brasília também possibilitou a integração econômica para o interior do país. As novas estradas facilitaram a migração de pessoas, principalmente do norte e nordeste a procura de uma vida melhor na futura capital.

O curto tempo para construir a capital exigiu um grande contingente populacional. Em 1957 o Distrito Federal tinha 12.200 habitantes, em 1960 eram 141.742 habitantes (PDOT, 2009). Em 1970 o Distrito Federal já contava com 596.917 mil habitantes (MORAES, 2004). O prefeito era nomeado pelo governo federal.

2.2.2- Ações de Planejamento e Gestão do Território

A mais significativa ação de planejamento urbano do Distrito Federal foi o Plano Piloto, a qual deu início à ocupação territorial da Nova Capital. Desenhado por Lúcio Costa, seguia os princípios do urbanismo moderno e de seu manifesto mais importante, a Carta de Atenas elaborada em 1933. Esses princípios são: moradia, trabalho, lazer e circulação. Segundo Moraes (2004, p. 37).

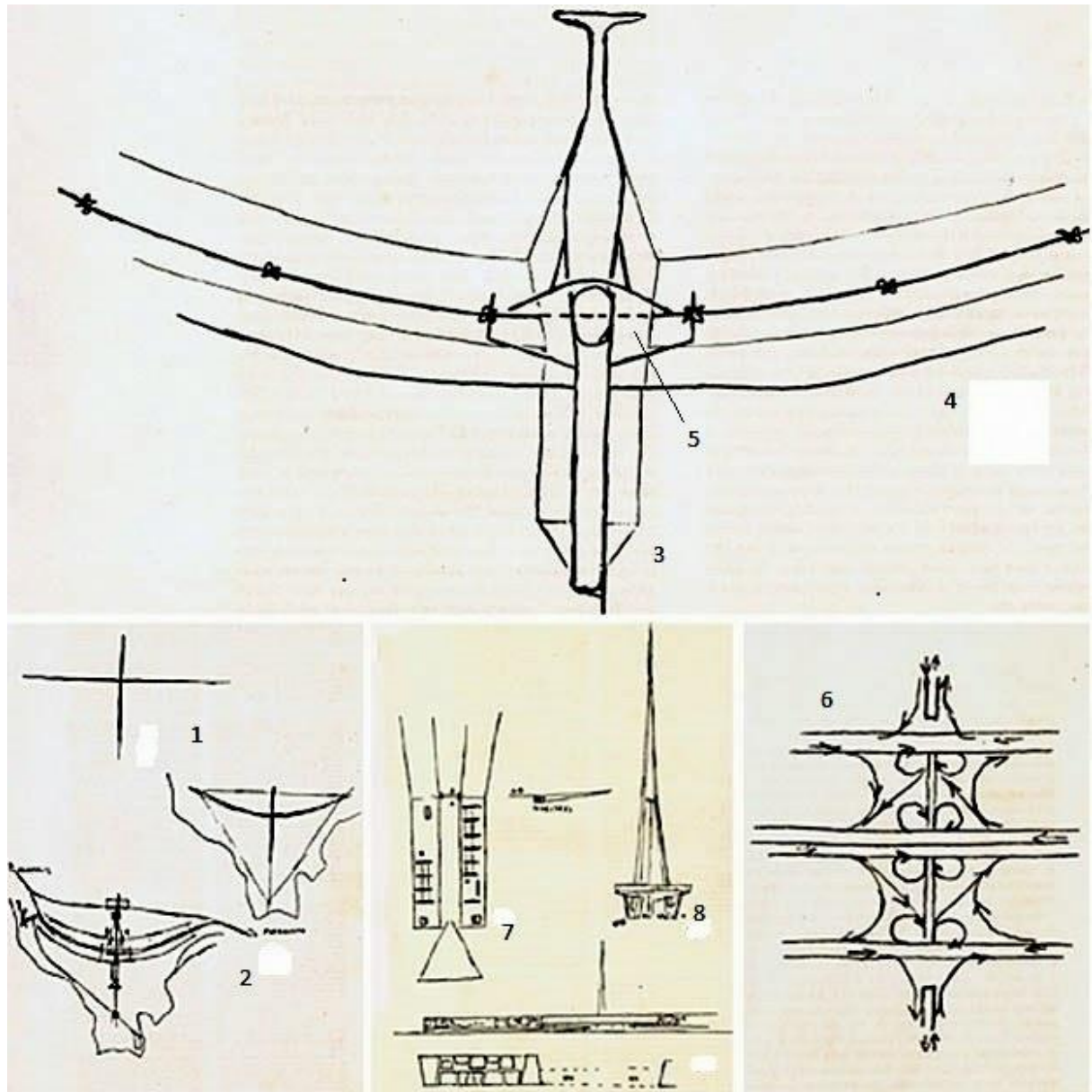
Buscou-se produzir na futura Capital Federal uma outra forma de sociabilidade urbana, mais igualitária, onde se pudesse encontrar harmonia e agregação humana. Enfim, Brasília deveria negar e superar as contradições sociais brasileiras e suplantando o modelo tradicional das outras cidades.

A cidade de Brasília, seguindo os princípios da Carta, deveria garantir a igualdade no acesso à luz, ar e espaço com qualidade de bem-estar para todos os habitantes, tendo em vista as necessidades humanas. A cidade garantiria o “cultivo do corpo e espírito”. Não reproduziria, assim, os problemas de segregação de outras cidades brasileiras.

O projeto elaborado por Lúcio Costa, segundo ele mesmo (1956), nasceu do gesto de quem toma posse de algum território, o sinal da cruz. Cruzando dois eixos rodoviários, um norte-sul outro leste-oeste, perpendiculares tem-se o traçado base da cidade. A adaptação a topografia levou a um arqueamento do eixo Norte-Sul, e a aplicação de modernas técnicas rodoviárias, eliminou os cruzamentos, substituindo-os por passagens elevadas.

A cidade foi projetada em setores ordenados por atividades determinadas, o chamado zoneamento. O zoneamento moderno surge na Alemanha no final do século 19, e foi amplamente adotada pelos urbanistas desde então. Sobre o zoneamento, a Carta de Atenas (1933, p. 28) afirma:

O zoneamento é a operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Ele tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, cada uma das quais reclama seu espaço particular: locais de habitação, centros industriais ou comerciais, salas ou terrenos destinados ao lazer.



Legenda:

- 1 - Primeiro esboço da cidade
- 2 - Adaptação à topografia local
- 3 - Eixo monumental leste-oeste
- 4 - Eixo rodoviário norte-sul

- 5 - Rodoviária de Brasília
- 6 - Passagens elevadas
- 7 - Praça dos três poderes
- 8 - Torre de TV

Figura 2: O Plano Piloto projetado por Lúcio Costa.

Fonte: Arquivo Público do Distrito Federal, modificado.

O projeto do Plano Piloto adotaria quatro escalas distintas onde, segundo Costa (2011) elas se tangenciam e são legíveis pelas suas densidades, edificações e contrastes. Essas escalas são:

Escala residencial: é o local de moradia, onde ocorre as interações sociais. Está localizada ao longo do eixo rodoviário norte-sul. É composta por superquadras, com

prédios de altura máxima de seis pavimentos, cercado por uma densa área arborizada, entre as quadras se localiza o comércio local, com escolas, igrejas e unidades de vizinhança para estimular a convivência. (OLIVEIRA; COSTA, 2008; 2011)

Escala monumental: é onde está localizado o poder. Situa-se no eixo leste-oeste, chamado de eixo monumental. Compreende toda a extensão entre a praça dos três poderes e a rodoferroviária, estando aí incluso os ministérios, autarquias, a sede do poder distrital e os monumentos cívicos. (OLIVEIRA; COSTA, 2008; 2011)

Escala gregária: localizada principalmente na intercessão do eixo norte-sul leste-oeste, é caracterizada por setores. Seu principal símbolo é uma plataforma elevada que serviria de ponto de encontro dos moradores da Nova Capital, a rodoviária. Também inclui os setores de diversões, bancário, comercial, hoteleiro, hospitalar, de autarquias, de rádio e televisão. (OLIVEIRA; COSTA, 2008; 2011)

Escala bucólica: é caracterizada por vastas áreas de espaços vazios e verdes, voltadas para a preservação paisagística ou ao lazer. A orla do lago deveria ser preservada, mantendo a feição natural dos bosques e campos ali encontrados. (OLIVEIRA; COSTA, 2008; 2011)

As políticas administrativas adotadas na construção de Brasília, de acordo com Mancini (2008) repercutem até os dias atuais. Seguindo os princípios modernistas, a primeira dessas políticas realizada foi a mudança de posse das terras do Distrito Federal para as mãos do Estado. Com o Estado dono da terra esperava-se mais igualdade de oportunidade aos princípios da Carta de Atenas para a população, além de um maior controle sobre a ordenamento territorial.

O domínio e o controle sobre a maior parte do solo do Distrito Federal deram aos governantes da Nova Capital um papel de protagonismo sobre a ocupação do território, cabendo a estes o planejamento, o financiamento, as construções e concessões do uso do solo rural e urbano. O Estado exerceu, desde o início da construção de Brasília, um forte papel centralizador na gestão do território e, consequentemente, na produção do espaço.

A execução do Plano Piloto elaborado por Lúcio Costa se deu com poucas alterações, principalmente no que diz respeito a implementação das unidades de

vizinhança e das quadras economicas. Somente o projeto da unidade de vizinhança da quadra 308, financiada pelo Banco do Brasil, foi completamente executada, as outras unidades não saíram do papel. Outra alteração ao projeto original foi à não execução da gradação de classes sociais, mencionada no plano original, que previa um valor menor em certas quadras, com o uso de materiais de acabamento mais baratos, para as classes mais baixas. Excetuando esses dois casos, a implementação se deu praticamente sem alterações em relação ao projeto inicial. Transformando Brasília no mais completo experimento dos princípios do urbanismo moderno. Em oposição ao sucesso do Plano Piloto, os outros territórios do Distrito Federal demandavam por algum projeto urbano.

O edital do Concurso do Plano Piloto da Nova Capital, previa uma cidade de no máximo 500.000 habitantes. O projeto do Plano Piloto de Lúcio Costa estava nas especificações da densidade populacional do edital, e previa, quando Brasília atingisse sua população limite, a construção de uma cidade jardim. Logo, as cidades-satélites estavam no projeto da cidade, e sua ocupação deveria se dar de dentro para fora. O que aconteceu na prática foi exatamente o contrário. A migração de trabalhadores de baixa renda para a construção da Nova Capital representou o início de um forte movimento de segregação social e espacial orquestrada pelo próprio poder público. A realidade socioeconômica brasileira, assim como o não cumprimento do planejamento prévio, se impôs sobre o ideário de cidade igualitária. Antes da inauguração da Nova Capital, já estavam sendo inauguradas as primeiras cidades-satélites.

A Cidade Livre, hoje Núcleo Bandeirante, criada em 1956, foi a primeira vila operária do Distrito Federal. Distante 13 quilômetros do Plano Piloto, a Cidade Livre deveria ser um acampamento provisório, mas apesar das tentativas do governo de retirar a vila, ela permaneceu graças à forte resistência dos moradores (MORAES, 2004). O fluxo migratório para a futura capital era elevado, esses imigrantes ficaram conhecidos por candangos, que significa trabalhador braçal. Eles se assentaram ao redor da cidade livre, criando grandes vilas sem infraestrutura. Temendo uma situação incontrolável, o governo começou a criar assentamentos urbanos em todo território do Distrito Federal.

A estrutura urbana planejada havia mudado, e as primeiras cidades-satélites foram sendo assentadas distantes da Nova Capital, sob a argumentação de preservação das feições naturais da bacia do Paranoá, obedecendo o Código Sanitário do DF de 1964. (COSTA, 2011b)

No período de implementação (1956-1969) foram criadas cinco cidades-satélites. A primeira foi Taguatinga, planejada em 6 meses, foi inaugurada antes mesmo de Brasília, em 1958, e que está localizada a 24 km do Plano Piloto. Além de Taguatinga, outras cidades-satélites foram inauguradas, como o Gama em 1960, a 30 km do Plano Piloto e Sobradinho em 1960 a 22km. Esses 3 assentamentos tiveram por objetivo realocar os trabalhadores braçais das invasões que estavam se espalhando pelo território do Distrito Federal. Já Cruzeiro Velho, inaugurada em 1966 e Guará de 1969, a apenas 6 e 10 km, respectivamente, do Plano Piloto foram criados para absorver o fluxo de funcionários públicos e trabalhadores do setor de indústria e abastecimento (SIA), respectivamente (Pesquisa Distrital por amostra de Domicilio - PDaD, 2011). Vale destacar que todas essas novas cidades contavam com um projeto urbano. O novo território do Distrito Federal tinha incorporado duas cidades Goianas anteriores à construção de Brasília, Brazlândia de 1933 e Planaltina de 1959.

2.2.3- Organização Resultante

O período de implementação (1956 a 1969) é marcado por dois tipos de projetos urbanos, o de Brasília, bem elaborado e seguindo os princípios do urbanismo moderno; e projetos urbanos de caráter emergencial, simples e fora da bacia do Paranoá, voltado aos trabalhadores de baixa renda. A implementação desses planos se dá conforme o proposto pelo governo, demonstrando o controle do Estado na produção do espaço neste período.

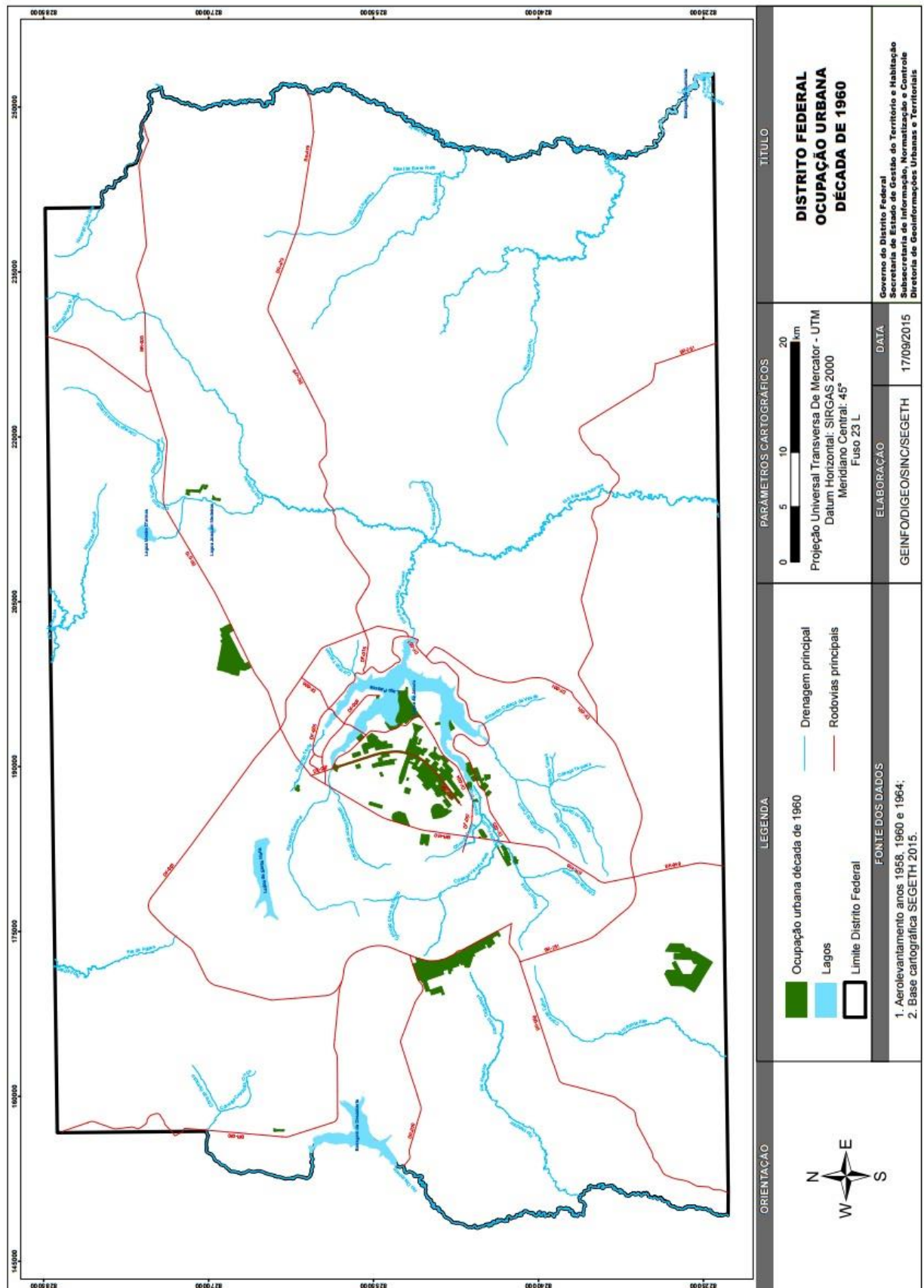
Após a inauguração de Brasília, as disparidades socioeconômicas, espaciais e de gestão governamentais das chamadas cidades-satélites com o Plano Piloto se tornam evidentes. Concentrando 57% dos postos de trabalho, contando com uma infraestrutura privilegiada, com escolas, hospitais, empresas públicas e privadas, Brasília logo exerceu um papel centralizador na oferta de trabalho e serviços públicos para a população de todo o Distrito Federal (MORAES, 2004). Assim como o Plano

Piloto, as cidades-satélites, no começo dos anos 60, apresentavam baixa densidade demográfica, com grandes "vazios" espaciais na cidade e entre elas.

As cidades-satélites contavam com pouca infraestrutura, apresentando uma qualidade de vida bastante baixa. Mesmo com todas as cidades contando com projetos urbanísticos, feitos às pressas pelo governo, como Taguatinga, Sobradinho, Gama, Guará e Cruzeiro, a maior preocupação do Estado estava em preservar o Plano Piloto de Brasília. Os assentamentos espacialmente excluídos, representados pela população de baixa renda, traduziam o exemplo da falta de planejamento governamental, produzindo, antes mesmo da inauguração de Brasília, os conflitos de desigualdade social e espacial comuns nas grandes cidades brasileiras.

A gestão do território, de acordo com Da Guia (2006), foi responsável pela produção de um modelo urbano segregado e desigual, com a produção de cidades populares a uma distância que gira em torno de 15 a 35 Km do Plano Piloto. Essa urbanização espalhada no território levaria a configuração polinucleada do Distrito Federal. Ver mapa 1, distribuição urbana do Distrito Federal na década de 60.

O Decreto N° 456, de 21 de outubro de 1965 regulamenta a subdivisão do território do Distrito Federal em oito Regiões Administrativas: Brasília (RA I), Gama (RA II), Taguatinga (RA III), Brazlândia (RA IV), Sobradinho (RA V) Planaltina (RA VI), Paranoá (RA VII) e Jardim (RA VIII),



Mapa 1. Distribuição Urbana Década de 60

Fonte: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) – Brasília, 2015.

2.3- A Consolidação de Brasília e o Crescimento das Cidades-Satélites (1970 a 1985)

2.3.1- Aspectos Socioeconômicos e Políticos

O começo dos anos 70 foi marcado pelo que ficou conhecido como milagre econômico. O governo militar, que tomara o poder em 1964, incentivou a industrialização e o investimento estrangeiro. De 1969 até 1975 o Brasil cresceu em média 10% ao ano. Mas, ao contrário do que possa parecer, a desigualdade aumentou. A euforia do milagre econômico durou pouco. As instabilidades econômicas que o Brasil vinha passando após o milagre econômico fizeram com que o investimento interno no país caísse. Levando ao aumento da dívida externa e a inflação desenfreada, chegando a um média de 330% na década de 80, marcando a crise financeira. Segundo Moreira (2007):

Do ponto de vista econômico, a década de 80, caracterizada como a década “perdida”, foi marcada pela crise do endividamento externo, por ajustes macroeconômicos ortodoxos, por políticas econômicas privatizantes e por transformações resultantes da chamada terceira Revolução industrial, que influenciariam as décadas seguintes.

A industrialização neste período (70-85) resultou na mudança do eixo dinâmico de economia, passando da agricultura para a indústria, aumentando a participação da população economicamente ativa. A forte migração para os principais centros urbanos brasileiros marcou a tendência de concentração nas cidades e a dispersão urbana.

No plano político, os governadores de Brasília eram nomeados pelo governo federal. O governo disponibilizava poucas moradias no Plano Piloto mantendo assim um forte controle demográfico, enquanto que nas cidades-satélites era bem mais afrouxado. Segundo Moraes (2004), "nas cidades-satélites o processo de urbanização foi desordenado, indicando pouco comprometimento com a execução do planejamento e ausência de controle populacional".

O fluxo migratório para a Nova Capital se mantinha forte, em 1980, 68% da população de Brasília eram imigrantes. A maior parte dos imigrantes, impossibilitados

de morar no Plano Piloto, fixava moradia nas cidades-satélites e nas cidades goianas do entorno. As invasões de baixa renda eram comuns, fazendo o governo retirar os acampamentos e organizá-los em cidades, cada vez mais longe do Plano Piloto. Segundo Moraes (2004), a população do Distrito Federal de 598.917 habitantes, em 1970 foi para 1.176.935, em 1980. Evidenciando a forte atração que a Capital exercia na escolha dos migrantes.

Brasília nos anos 1970 e 1980 concentrava a maior parte dos postos de trabalho do Distrito Federal. O Estado era o principal empregador, e é no setor terciário da economia onde se concentrava a maioria das ofertas de trabalho. Os imigrantes, geralmente iletrados, não estavam preparados para esse tipo de emprego, indo trabalhar em sua maioria como comerciantes, construtores, domésticas e os que não conseguiam emprego encorpavam o circuito inferior da economia.

2.3.2 - Ações de Planejamento e Gestão do Território

A crescente ocupação do território do Distrito Federal levou o governo a ordenar as cidades por meio de planos de urbanização. Preocupado com uma possível escassez de água, o Governo Distrital contratou, em 1970, a empresa Planidro para elaborar o Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição. Segundo Mancini (2008, p. 71), o plano, “[...] embora feito sob abordagem sanitária, consiste na primeira proposta geral de zoneamento do Distrito Federal”. Ainda sobre o plano, Mancini (2008, P. 72), afirma que:

Esse documento recomendava a não ocupação dos espaços livres na bacia do Paranoá, estabelecendo sobre ela uma zona de proteção que não deveria ser adensada, sendo até mesmo fixado seu limite populacional. Isso se tornou uma premissa básica no planejamento do Distrito Federal e influenciou todos os planos elaborados posteriormente. Sob esse enfoque, consolidou-se o padrão de isolamento do Plano Piloto na estruturação espacial da cidade e instaurou-se a lógica de distância entre a área central da cidade e as áreas mais pobres e densas que surgiam ao longo do tempo.

Em 1978 é aprovado o Plano Estrutural de Organização Territorial do DF (PEOT) pelo Decreto nº 4.049 de 10/01/78. O plano foi elaborado por um convenio entre o Governo do Distrito Federal (GDF) e a Secretaria de Planejamento da

Presidência da República (SEPLAN), e foi o primeiro plano voltado para organização de todo território do Distrito Federal. Segundo Costa (2011, p. 31):

A finalidade principal do PEOT era propor uma ocupação equilibrada do DF, determinando alternativas para as áreas de expansão urbana, a fim de eliminar gradativamente a estrutura polinucleada e construir um tecido urbano que minimizasse os custos do transporte urbano, da mobilidade e da infraestrutura.

O PEOT identificou as melhores áreas para a urbanização dentro do território do DF, e combinando com o uso do solo determinou as áreas de preservação, conservação e dinamização. O direcionamento das novas expansões urbanas deveria se dar pelo quadrante sudoeste, orientando o adensamento populacional nos limites de Taguatinga, onde hoje está Águas Claras, entre Taguatinga e Ceilândia e entre a BR 060 e o Gama. Ver figura 03.

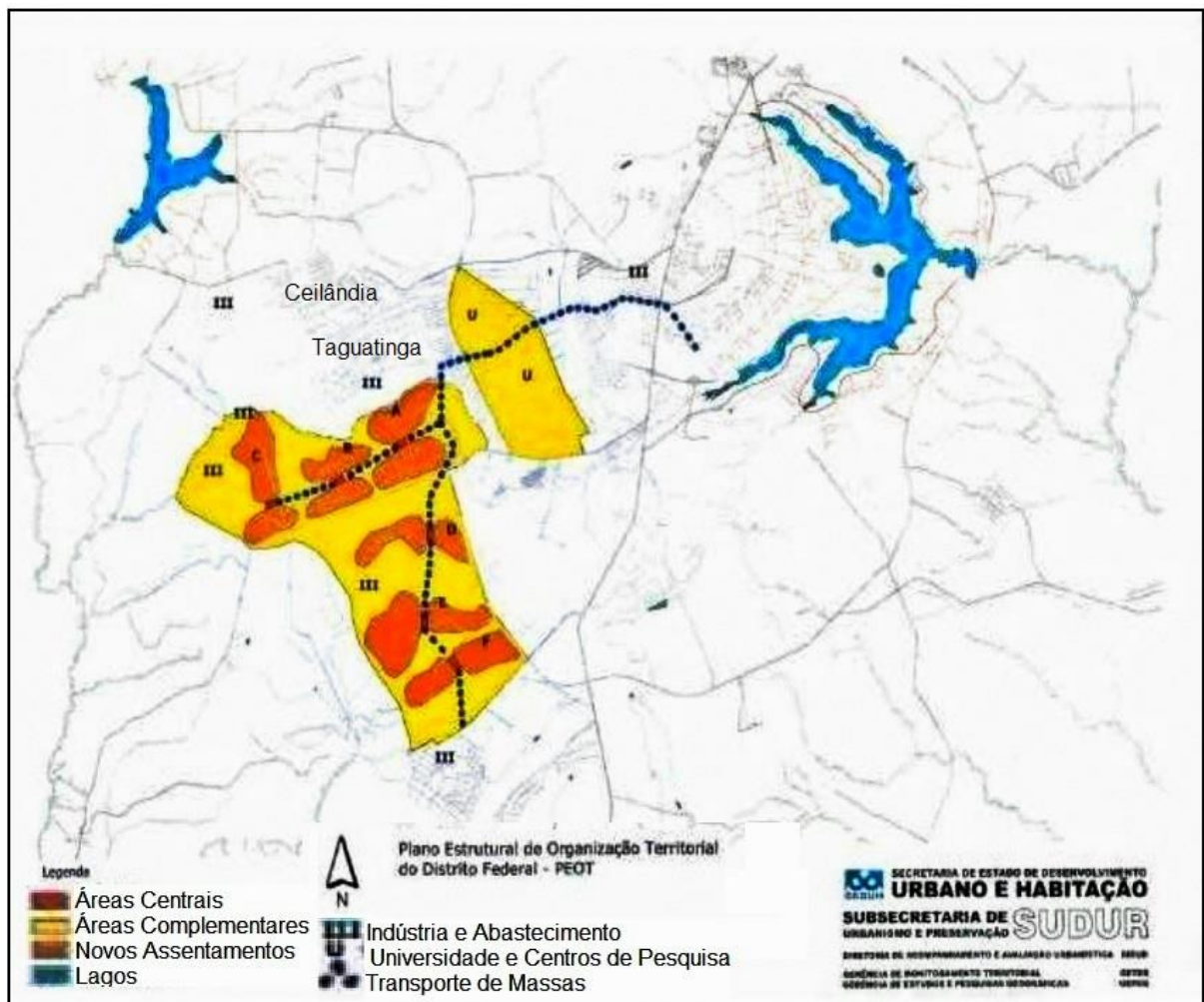


Figura 03. Mapa do Plano Estrutural de Ordenamento Territorial - 1978. Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDHAB) *apud* Costa, 2011. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico*. Brasília, s/d. Modificado.

O PEOT buscou uma maior independência das cidades-satélites em relação ao Plano Piloto e abordava temas como o transporte e o saneamento básico. A preservação do traçado original de Lúcio Costa e a preservação da bacia do Paranoá contavam na proposta, e sobre isso, Moraes (2004, p. 51) afirma que, “[...] o governo do Distrito Federal legitimou a ação que estava sendo implementada: expandir a cidade por meio de núcleos habitacionais fora do anel central, o Plano Piloto, a exemplo de Ceilândia”.

O próximo plano elaborado foi o Plano de Ocupação do Distrito Federal (POT) de 1985, apesar de não ter sido homologado, devido a mudanças estruturais no GDF, o POT serviria de subsídio para os planos seguintes. Nele, segundo Costa (2011), as propostas do PEOT foram consolidadas, aperfeiçoadas e complementadas, sendo a proposta de um Conselho Consultivo Superior de Planejamento representada por vários seguimentos da sociedade, o destaque do POT. Ver figura 04.

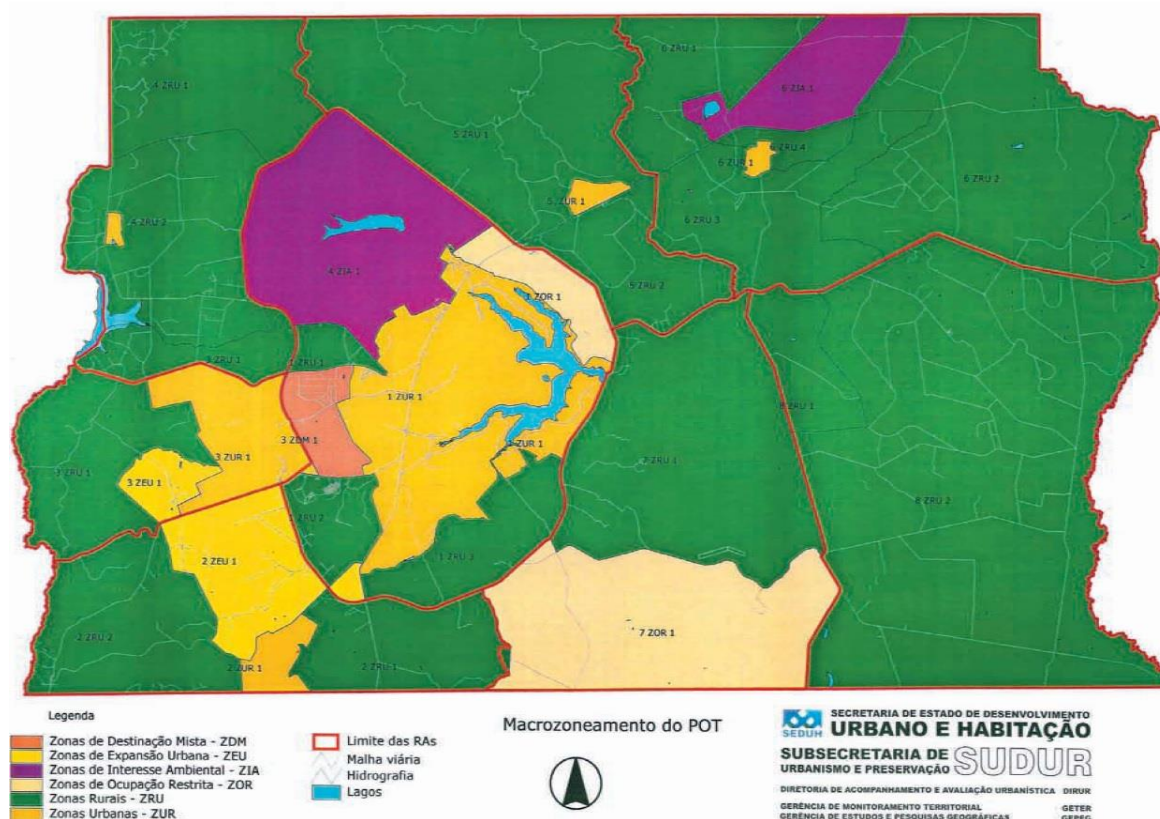


Figura 4. Macrozoneamento do POT – 1985.

Fonte: Acervo Arquivístico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) *apud* Costa. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília s/d.

Em 1985 foi elaborado, por Lúcio Costa, o relatório "Brasília Revisitada 1985-1987: Complementação, Preservação, Adensamento e Expansão Urbana", um estudo sobre a expansão e urbanização do Plano Piloto, Lago Norte, Lago Sul e áreas adjacentes. Tinha por objetivo a preservação do desenho original do Plano Piloto. Mas, seguindo o caminho contrário das políticas públicas, indicou na bacia do Paranoá seis áreas de adensamento populacional:

1. Área A – Bairro Oeste Sul, situa-se onde hoje está o Sudoeste, reservada para quadras econômicas, com prédio em pilotis de 3 e 6 pavimentos;
2. Área B – Bairro Oeste Norte, igual ao Bairro Oeste Sul, estaria situado onde hoje está o Noroeste;
3. Área C – Quadras da Vila Planalto, prédios em pilotis de 4 pavimentos ao lado da Vila Planalto;
4. Área D - Quadras da Estrada Parque Indústria e Abastecimento (EPIA), análogo ao Quadras da Vila Planalto;
5. Área E - Asa Nova Sul, pequenas quadras, com prédios de 4 pavimentos em pilotis;
6. Área F – Asa Nova Norte, localizada onde hoje está o Setor Habitacional Taquari e Vila Paranoá, no Lago Norte, seria voltada a habitações populares geminadas, quadras com pilotis e lotes individuais.

A área de mansões é o Setor de Mansões Park Way, abaixo do aeroporto. Ver figura 5.

Em 1987 o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), propõe o tombamento do Plano Piloto. E ainda em 1987, usando como uns dos projetos Brasília Revisitada na inscrição, Brasília é incluída na "lista de bens patrimônio da humanidade" pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) (MANCINI, 2008). O tombamento da cidade reforçaria as ações de gestão do território resguardando o projeto original.

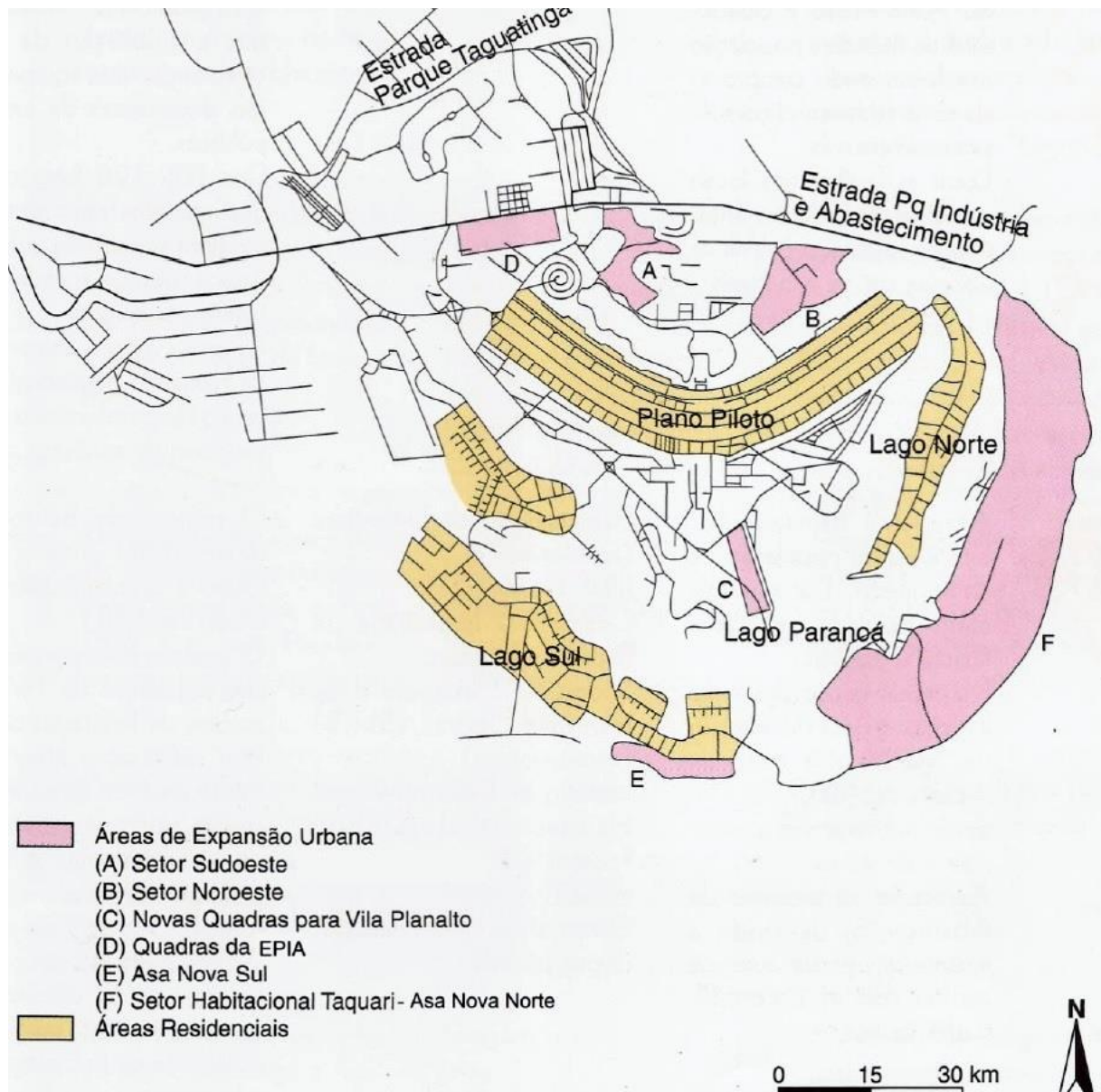


Figura 5. Brasília Revisitada 1985-1987 - Expansão Urbana.

Fonte. IPEA, 2001 *apud* Severo, 2014. Modificado.

2.3.3 Organização Resultante

Os planos de ordenamento territorial gestados neste período englobavam todo território do Distrito Federal, ordenando-o em zonas de uso e buscando controlar a direção do crescimento da mancha urbana do DF. As ações de gestão do governo levaram ao adensamento do quadrante sudoeste, como delimitava o PEOT. O aumento populacional se dá principalmente no adensamento dos centros urbanos já projetados, como o Lago Norte, Lago Sul, Asa Norte, Setor Militar Urbano, Guará I e

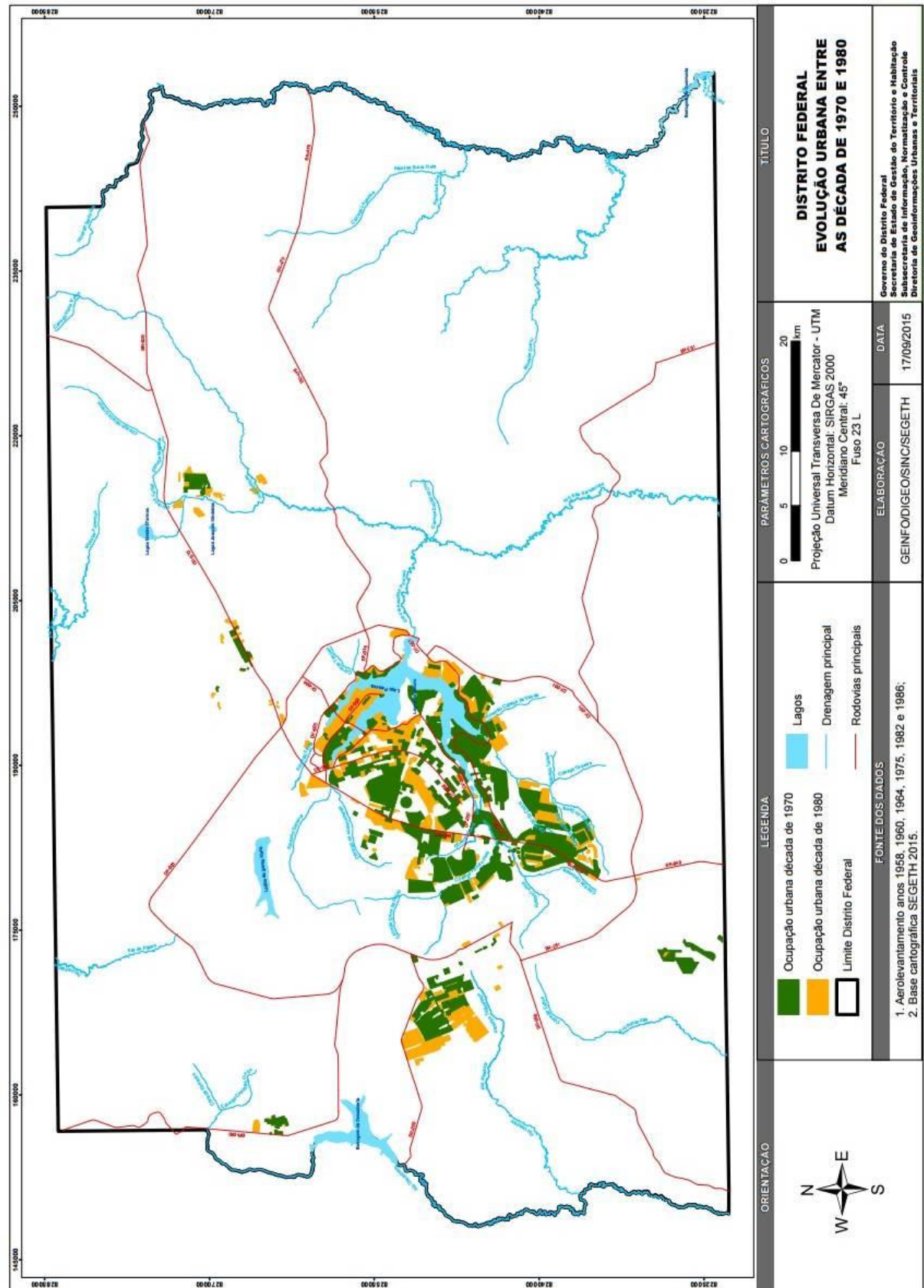
II, Park Way, Taguatinga, Ceilândia, Gama, Sobradinho e Planaltina. Ampliando os seus limites e preenchendo os vazios intraurbano.

No período de consolidação, 1970 a 1985, o Distrito Federal revelou uma estrutura espacial com múltiplos núcleos urbanos. Apesar disso o núcleo central, o Plano Piloto, continuou centralizando as principais atividades econômicas e os serviços públicos. O movimento de expulsão dos candangos para áreas distantes do Plano Piloto, que começou com Taguatinga em 1958, se manteve, desta vez amparado pelos vários planos de estruturação espacial.

Ceilândia, a maior cidade-satélite, foi inaugurada em 1971, surgida da Campanha de Erradicação de Invasões (CEI), daí derivando seu nome. Os primeiros moradores vieram das muitas favelas que estavam espalhadas pelo território do Distrito Federal, principalmente da Vila do IAPI, Vila Tenório, Vila Esperança, Vila Bernardo Sayão e Morro do Querosene (PDaD 2011). Ceilândia foi construída em território pertencente a Taguatinga, à oeste de Taguatinga Norte, e próxima a cidade, aproveitando os equipamentos públicos como escolas, hospitais, postos de saúde e comércio que Taguatinga oferecia.

O déficit de moradia não afetava somente as classes mais desfavorecidas. A classe média da cidade, impossibilitada de pagar os altos preços do Plano Piloto e de regiões nobres como o Lago Sul e Lago Norte, criava uma demanda por moradia de padrão mais elevado daquelas encontradas nas cidades-satélites. Começou, nesse período, um forte movimento de invasões de terra voltada à classe média e alta, sendo a maior parte deles dentro da bacia do Paranoá.

Segundo Moraes (2004), na fase de consolidação, o Plano Piloto fortaleceu sua função de centro catalisador das atividades produtivas, baseadas no setor terciário da economia. Dos postos de trabalho, em 1975, 60% se concentravam no Plano Piloto. Os planos de ordenamento territoriais prezavam pela preservação do desenho original da cidade, criando novos assentamentos além da bacia do Paranoá. Parte do fluxo migratório foi para as cidades goianas próximas ao Distrito Federal, já que a fraca fiscalização incentivou a grilagem de terra.



Mapa 2. Evolução Urbana Entre as Décadas de 70 e 1980.

Fonte: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação SEGETH – Brasília, 2015

2.4- A expansão das Regiões Administrativas (1986 a 2012)

2.4.1- Aspectos Socioeconômicos e Políticos.

A década de 80, até a implementação do Plano Real, em 1994, foi marcado pela crise inflacionária. O Brasil atingiu uma inflação média de 330% de 80 a 89 e 764% de 90 a 95 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Série histórica IPCA). O plano Real conseguiu estabilizar a inflação. Eleito Presidente, Fernando Henrique Cardoso, mentor do Plano Real, iniciou no Brasil uma política econômica voltada, de acordo com Teixeira e Pinto (2012) “[...] a abertura comercial e financeira, as privatizações e as reformas pró-mercado (...) e a condução ortodoxa da política econômica (juros altos e contenção de gastos correntes)”. Os juros altos serviam para atrair e evitar a fuga dos investidores. As reformas não surtiram o efeito esperado, resultando em um padrão de crescimento intermitente. O aumento da dívida externa e interna teve como resultado queda do Produto Interno Bruto e elevada taxa de desemprego.

Já o mandato de Luís Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, foi marcado, no campo da economia, pela continuidade do plano econômico de seu predecessor. Baseado no “tripé” flutuação cambial, metas de inflação e austeridade fiscal (BARBOSA, 2012, p.45). Com a inflação controlada, uma alta demanda internacional por commodities e o acesso a crédito no mercado interno o Brasil passa por uma fase estável de crescimento e baixo desemprego. No campo social, a distribuição de renda havia se mantido igual até 2001, desde o início da série histórica em 1960. Mas a década seguinte seria marcada por profundas mudanças sociais e econômicas. Segundo Neri (2011) a renda per capita do 50% mais pobres da sociedade no acumulado de 2001 a 2010 cresceu 67,93%, enquanto que dos 10% mais ricos cresceu 10,03, uma diferença de 577%. A desigualdade no Brasil cai, aumentando os índices de qualidade de vida no extrato mais pobre da população.

Em 1988 foi promulgada a nova Constituição do Brasil, que garantia ao Distrito Federal autonomia política, com governador eleito pela população. Surge a Câmara Legislativa Distrital e o poder Judiciário. Segundo Da Guia (2006. P 58.), “a existência

de uma Câmara Legislativa Distrital, com representantes eleitos por pleito direto, indica tendências a mudanças substanciais nas ações de gestão do território”.

O primeiro governador eleito democraticamente no Distrito Federal foi Joaquim Roriz. Antes das eleições diretas, Joaquim Roriz foi governador da cidade por indicação do Governo Federal. Seu mandato foi caracterizado por uma política assistencialista de distribuição de lotes semiurbanizados. O governo Roriz estimulou a migração para o Distrito Federal nos anos 90, seguindo o caminho contrário de arrefecimento do movimento migratório no restante do país. Prova do forte movimento foi o salto da população em 5 anos, passando de 1.599.207 em 1991 para 1.821.945 em 1996, período em que os novos assentamentos apresentam maior crescimento populacional (MORAES, 2004)

Os governadores eleitos democraticamente no Distrito Federal até 2012 foram: Joaquim Roriz 1991-1995, Cristovam Buarque 1995-1999, Joaquim Roriz 1999-2003, Joaquim Roriz 2003-2006, Maria de Lourdes Abadia 2006-2007, José Roberto Arruda 2007-2010, Paulo Octávio 2010-2010, Wilson Lima 2010-2010, Rogério Rosso 2010-2011, Agnelo Queiroz 2011-2015. Cada um desses governadores tinha uma política própria em relação a criação de novos assentamentos urbanos, enquanto alguns, como o Joaquim Roriz incentivava a expansão urbana, outros como o Roberto Arruda era mais rígido na erradicação das invasões.

2.4.2- Ações de Planejamento e Gestão do Território

A Constituição de 1988, além de dar autonomia política à Brasília, fazia obrigatória a elaboração de um plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. O Plano diretor traça normas sobre o uso do território, e é um documento norteador dos agentes públicos e privados. Essa obrigação institucionaliza o planejamento territorial e vincula o desenvolvimento da cidade ao plano diretor.

Antes do Governo do Distrito Federal desenvolver o primeiro Plano Diretor, foi elaborado em 1986 o POUSO – Plano de Ocupação e Uso do Solo, sendo homologado somente em 1990. O POUSO dividiu o solo do Distrito Federal e definiu zonas conforme o seu uso, em Solo Rural ou Solo Urbano. Subcategorizando o Solo

Urbano em zonas de atividades, temos: Zonas Urbanas, Zonas de Destinação Mista, Zona de Ocupação Restrita, Zona de Interesse Ambiental e Zonas Rurais. (Ver fig. 5)

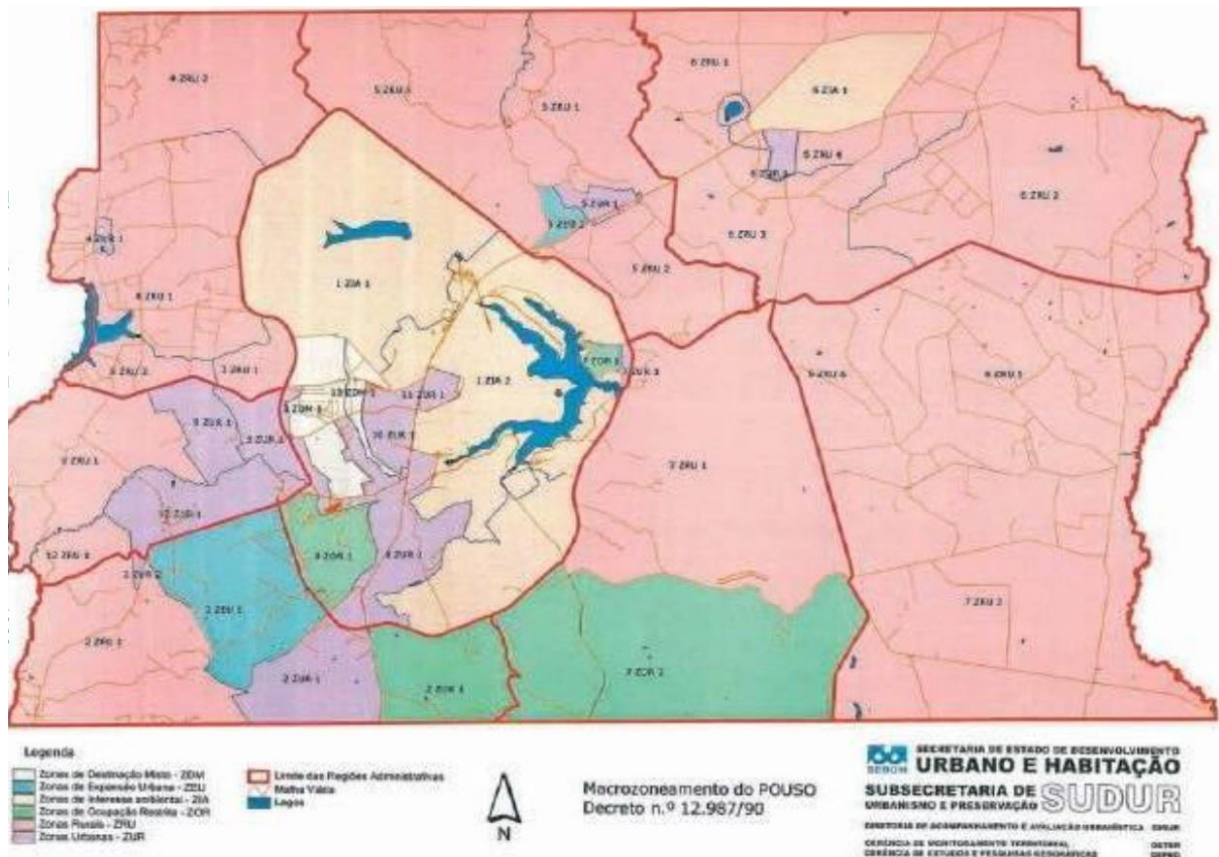


Figura 6. Mapa do Zoneamento do Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO. Fonte: SEDHAB *apud* COSTA, 2011. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico.* Brasília, s/d.

Em 1992 foi aprovado pela câmara legislativa do Distrito Federal o Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT/1992, que, na esteira dos planos anteriores, reforçou as políticas que já estavam sendo adotadas. De modo geral, o PDOT/1992, buscou definir o macrozoneamento em quatro categorias de uso do solo: zona rural, zonas urbanas, zonas expansão urbanas e zonas de interesse ambiental, e segundo Moraes (2004), criou o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Sisplan), o Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal (Siturb) e o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (IPDF); instituiu o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Conplan) e os conselhos locais. Além de estudos de impacto ambiental e da necessidade de cada região administrativa desenvolver um Plano Diretor Local (PDL).

Ao contrário dos outros planos de ordenamento, o PDOT/1992 promove a conurbação entre as cidades do sudoeste do Distrito Federal, sendo estas Guará, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. A criação da linha de metrô e de Águas Claras, dentro da bacia do Paranoá, serve como um eixo estruturador da conurbação dessas cidades em direção ao Plano Piloto. Segundo Mancini (2009, p. 78), “Esse plano reforçou o modelo polinucleado e consolidou a bipolaridade entre o Plano Piloto e Taguatinga em sua condição de centros complementares”. O plano instituiu a criação de condomínios de alto poder aquisitivo, como o Park Way e o Dom Bosco. Por outro lado, para Mancini (2009, p. 78), “Ignora, porém, a existência dos loteamentos clandestinos no território do Distrito Federal em seu momento mais vigoroso”. (Ver Fig. 6)

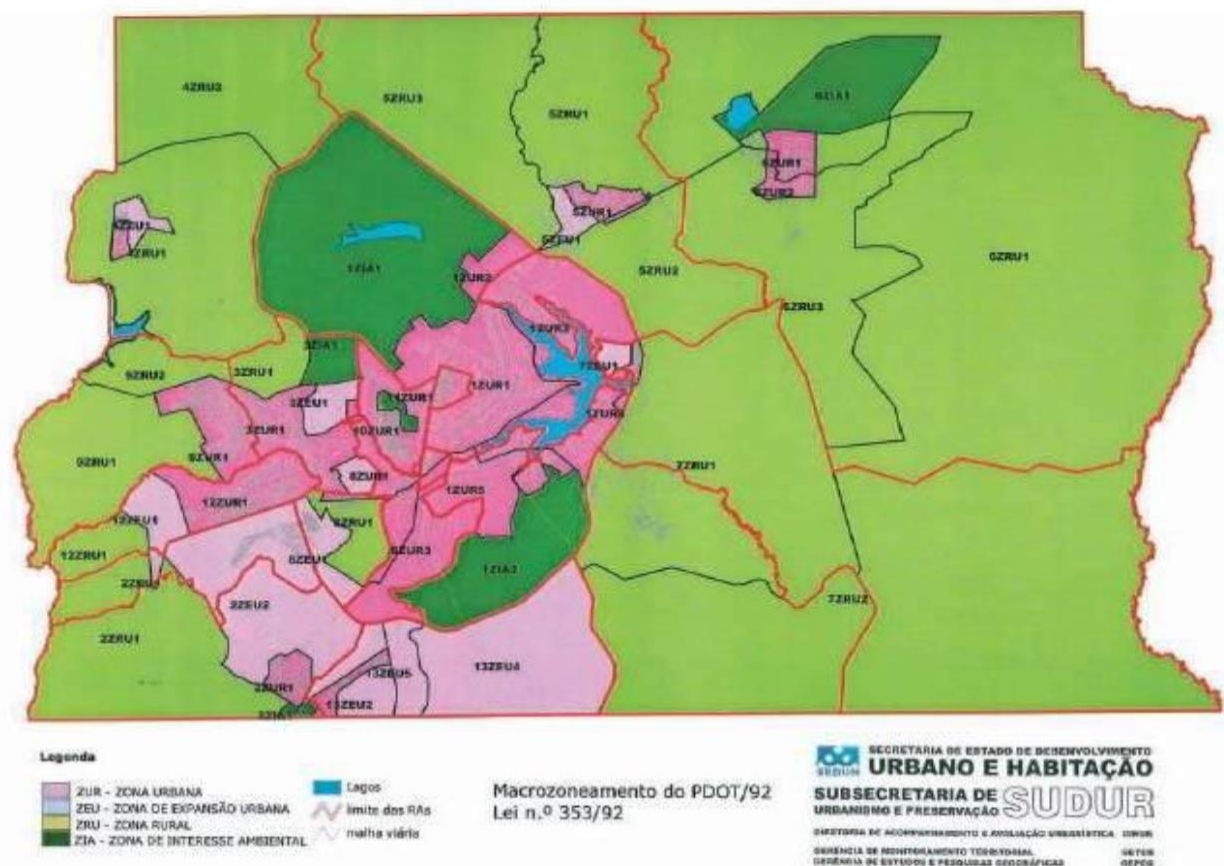


Figura 7. Mapa do Zoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/1992.
Fonte: SEDHAB *apud* COSTA, 2011. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d.

Em 1995 começam os novos estudos para a revisão do plano diretor de 92, resultando no Plano Diretor de Ordenamento do Território - PDOT/1997, homologada pela Lei Complementar n.º 17 de 28 de janeiro de 1997. O PDOT/97 era vinculado aos Planos Diretores Locais – PDL, que observava as necessidades de cada região administrativa.

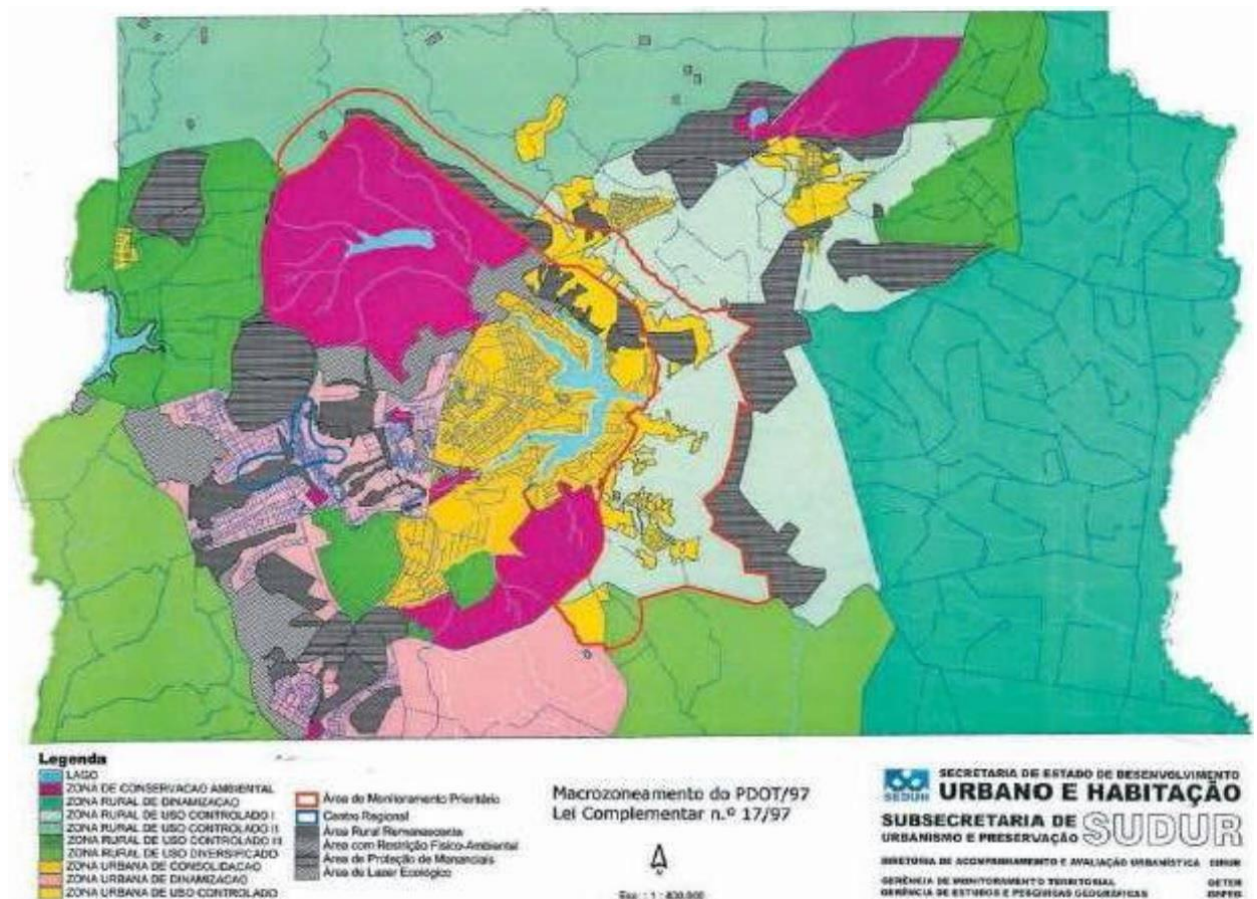


Figura 8. Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/1997.

Fonte: SEDHAB *apud* COSTA, 2011. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d.

Observa-se na figura 8 que o novo plano propunha a intensificação da ocupação urbana no quadrante sudoeste e o incremento dos investimentos em infraestrutura urbana, buscando a conurbação das cidades nesta área. Esse quadrante é apontado como zona de dinamização, em parte devido ao baixo grau de restrições ambientais. Os quadrantes nordeste e sudeste foram considerados áreas a ser monitoradas e controladas, e eram o local onde mais aconteciam as invasões de terra da classe média/alta para moradia.

Segundo o PDOT/1997, outra estratégia é a de “promover a constituição de um centro urbano de caráter regional, articulando atividades diversificadas na confluência das cidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia e estimulando a instalação de atividades do setor terciário”. Parte das atividades administrativas do Governo do Distrito Federal passaria para esse Centro Regional. A criação desse centro faz parte da principal estratégia de ordenamento territorial de reforço da autonomia e centralidade de outras cidades do DF, tornando-as menos dependentes do Plano Piloto de Brasília.

Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, que regulamentava o capítulo "Políticas Urbanas" da Constituição. Vários instrumentos de gestão foram criados para que os municípios pudessem administrar a urbanização em seu território. Para se adequar as novas normas do Estatuto da Cidade, o governo do Distrito Federal começou o processo de revisão do Plano Diretor.

Após 165 audiências públicas o novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2009 (PDOT/2009) foi aprovado, com a Homologação da Lei Complementar nº. 803, de 25 de abril de 2009. Devido a existência de muitos artigos inconstitucionais, o PDOT/2009 passou por um árduo movimento de mudança, até a sua nova aprovação pela Lei Complementar nº 853, de 15 de outubro de 2012 (PDOT, 2009).

Quanto aos princípios e objetivos, o PDOT/2009 mantém os mesmos do plano anterior, como a manutenção e preservação do conjunto urbanístico do Plano Piloto de Brasília, a promoção do desenvolvimento de novas centralidades no DF, políticas de oferta a habitação, etc., mas em relação ao planejamento e gestão do território novas diretrizes foram traçadas, como nas estratégias de dinamização de áreas urbanas, no macrozoneamento e na regionalização do território.

As Estratégias de dinamização de áreas urbanas estão ligadas a formação de novas centralidades urbanas no Distrito Federal, visando o desenvolvimento urbano, econômico e social. Busca-se, então, a descentralização das ofertas de emprego e investimentos, assim como a desconcentração de fluxos para o Plano Piloto. Foram escolhidos locais estratégicos no território, buscando assim mais eficiência nas intervenções propostas, denominadas de Áreas de Dinamização.

As Áreas de Dinamização foram escolhidas usando como critério a potencialidade em desenvolver atividades formais ou informais, de interesse empresarial e passíveis de recursos governamentais para intervenção. As áreas escolhidas foram: a) Eixo Ceilândia, ao longo da linha do metrô; b) Eixo Taguatinga, ao longo do Pistão Norte e Sul (EPTC); c) Eixo EPIA, compreendendo as áreas do Setor de Oficinas Sul SOF/S, Setor de Autarquias Sul (SAS), SO, Setor de Clubes Esportivos e Estádios Sul (SCEES), Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos (SGCV) e SIA; d) Polo JK compreendendo as Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADE) de Santa Maria e BR-040; e) Polo Capital Digital, perto da Granja do Torto; f) Polo Agronegócios, próximo ao núcleo urbano de Planaltina; g) Eixo Interbairros, ao longo da rodovia em projeto interbairros.

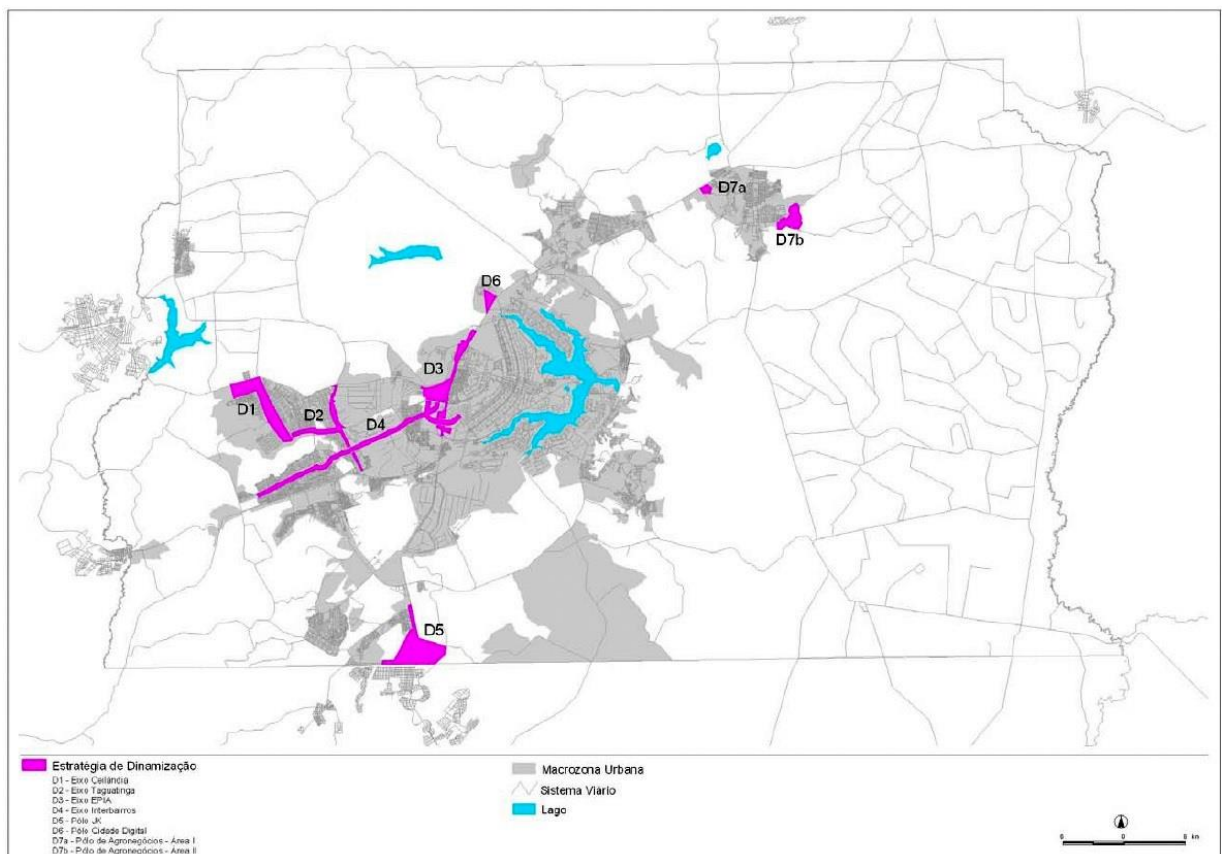


Figura 9. Estratégia de Dinamização – PDOT 2009.

Fonte: SEDHAB. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d.

A proposta de macrozoneamento passou por algumas adaptações, agora está separada em três zonas principais, urbanas, rurais e de proteção. As macrozonas são: Macrozonas Urbanas: I – Zona Urbana do Conjunto Tombado; II – Zona Urbana de Uso Controlado 1; III – Zona Urbana de Uso Controlado 2; IV - Zona Urbana Consolidada; V - Zona Urbana de Expansão e Qualificação; VI – Zona de Contenção Urbana. Macrozonas rurais: I – Zona Rural de Uso Diversificado; II - Zona Rural de Uso Controlado. Macrozona de Proteção integral.

Uma grande mudança instituída pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial foi a extinção dos Planos Diretores Locais. As atribuições dos PDLs passaram a ser do PDOT/2009. Em 2009 somente 7 Regiões Administrativas (RA) dispunham dos PDLs Taguatinga, Ceilândia, Gama, Candangolândia, Guará, Sobradinho e Samambaia. A nova diretriz do PDOT/2009 para a substituição do PDL, propunha a regionalização do território do Distrito Federal a partir da união de Regiões Administrativa que teriam afinidades entre si, formando Unidades de Planejamento Territorial. Os critérios de afinidade entre as Regiões Administrativas (RAs) seriam: a) a poligonal da área tombada do Conjunto Urbanístico de Brasília; b) os limites das Regiões Administrativas; c) os principais corredores de transporte do Distrito Federal; d) a morfologia urbana; e) as afinidades econômicas; f) as bacias hidrográficas. Essa regionalização, de acordo com o PDOT (2009) seria para “[...] evitar a fragmentação do planejamento com base em divisões meramente administrativas”.

Somando sete Unidades de planejamento Territorial, denominadas de: 1) Central, formada pelo Plano Piloto, Cruzeiro, Candangolândia e Sudoeste/Octogonal; 2) Central Adjacente 1 formada pelas RAs Lago Sul, Lago Norte, Park Way e Varjão; 3) Central Adjacente 2 formada pelas RAs SIA, SCIA, Núcleo Bandeirantes, Riacho Fundo e Guará; 4) Norte, formada pelas RAs Brazlândia, Sobradinho, Sobradinho II e Planaltina; 5) Oeste, formada pela RAs Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Águas Claras; 6) Sul abrangendo as RAs Recanto das Emas, Santa Maria, Gama e Riacho Fundo; 7) Leste, formada pelas RAs Paranoá, São Sebastião, Jardim Botânico e Itapuã. (Ver Figura 10).

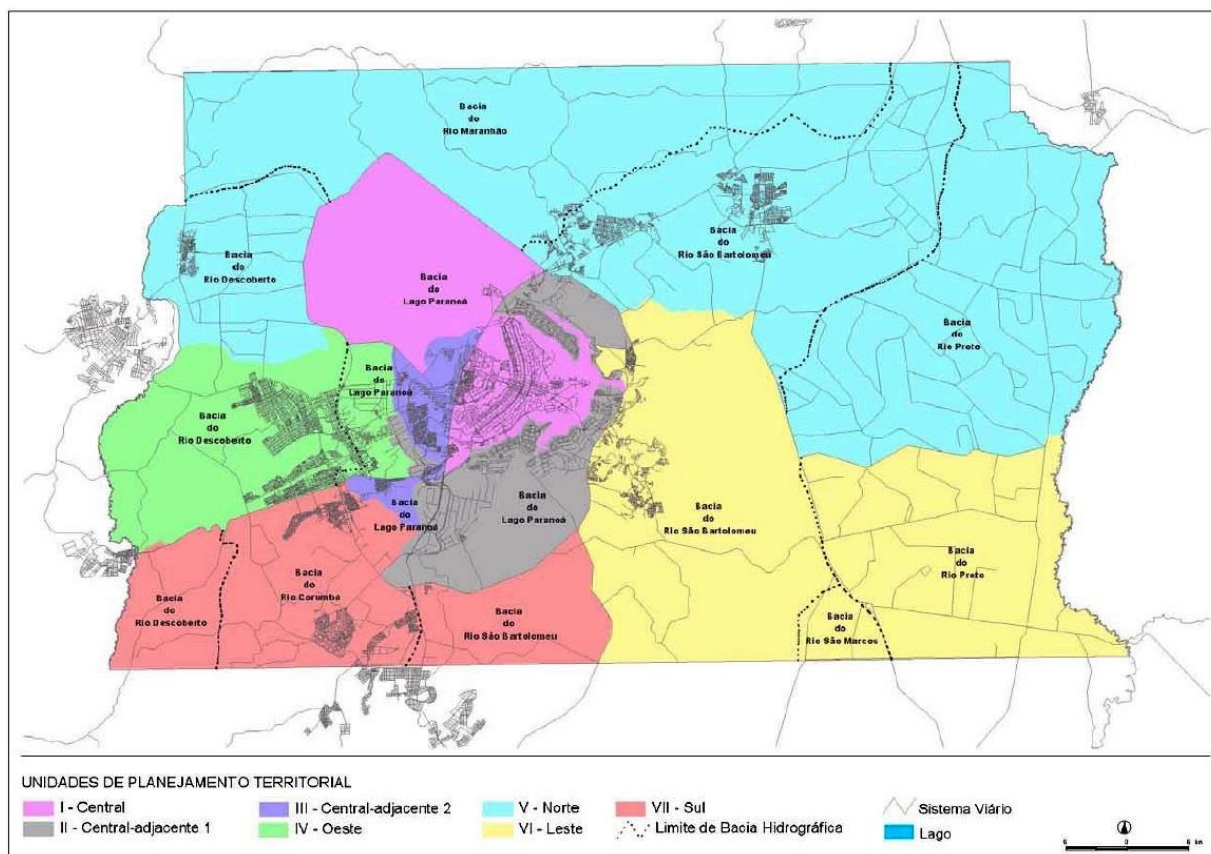


Figura 10. Mapa das Unidades de Planejamento – PDOT 2009.

Fonte: SEDHAB. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d.

Pela proposta, os planos de ação local de cada Região Administrativa teriam como base as Unidades de Planejamento Territorial, e serão denominados de Plano de Desenvolvimento Local - PDL. Os PDL destinam-se a definição e planificação de obras públicas, resultando em estratégias de ação, diretrizes e projetos (PDOT, documento técnico, 2009).

Atualmente, as novas áreas de expansão urbana no Distrito Federal se localizam na região leste, próximas ao Plano Piloto, nas Regiões Administrativas de Planaltina, Sobradinho, Lago Norte, Lago Sul e São Sebastião. Na Figura 11 as áreas em amarelo representam as zonas Urbanas de Uso Controlado, previstas pelo PDOT/97, os quadrados em vermelho são os parcelamentos irregulares, as setas verdes os vetores de crescimento urbano.

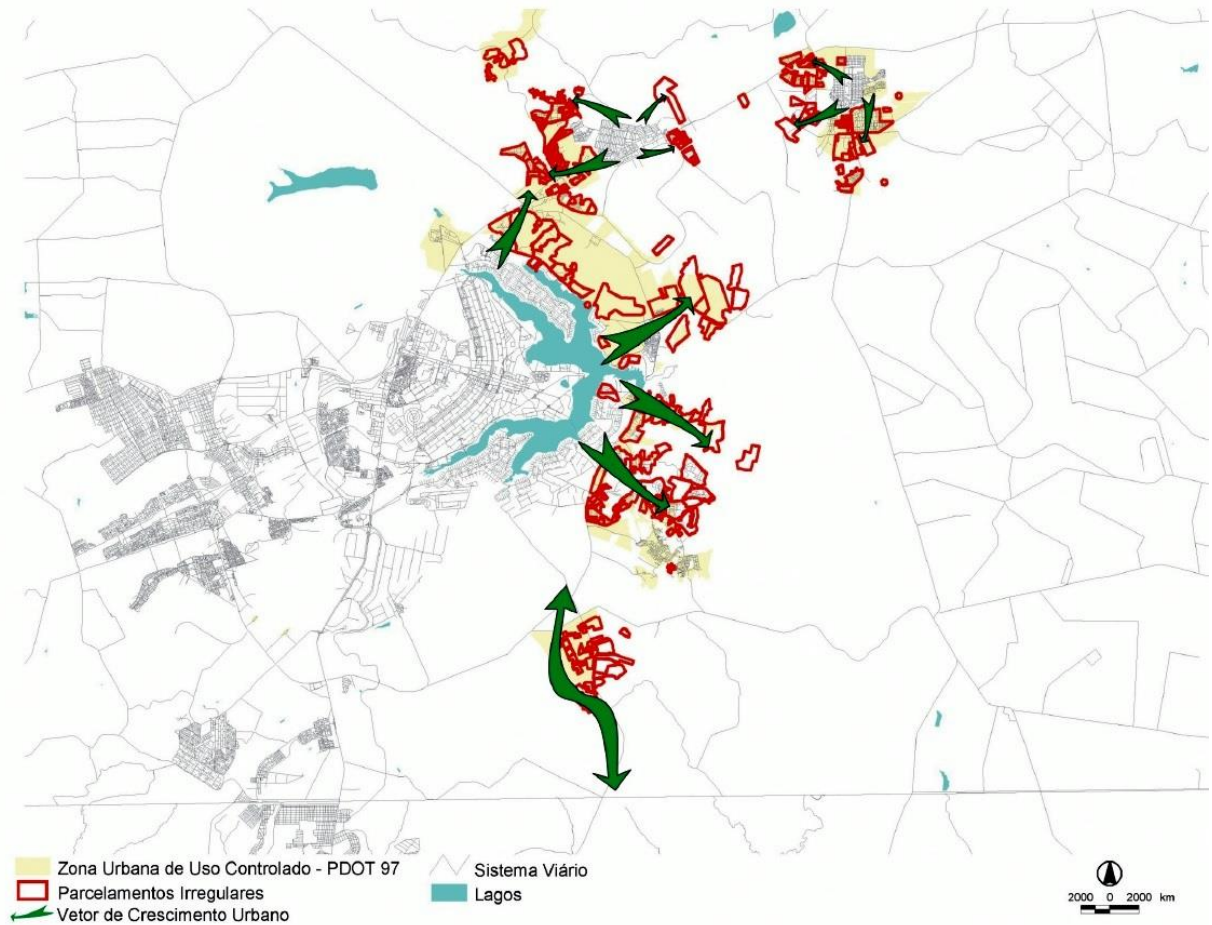


Figura 11. Novo Eixo de Expansão Urbana no Distrito Federal – PDOT 2009.

Fonte: SEDHAB. Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico. Brasília, s/d.

2.4.3 Organização Resultante

Os Planos urbanos e de ordenação do território deste período foram marcados pela busca de novas centralidades urbanas e pela elaboração de planos diretores locais. Deu-se continuidade a proposta de adensamento da região sudoeste do Distrito Federal. A revitalização e preservação do conjunto urbanístico do Plano Piloto é uma constante em todos os planos analisados.

A organização espacial do Distrito Federal, neste recorte temporal (1986-2015), foi marcada por um aumento substancial da malha urbana, e o surgimento de 20 Regiões Administrativas (RAs). A população do Distrito Federal passou de 1.599.207 em 1991 para 2.570.160 em 2010 (IBGE, Censo 2010), se tornando a quarta maior cidade do Brasil. Entre as maiores regiões empregadoras do DF, Brasília concentra

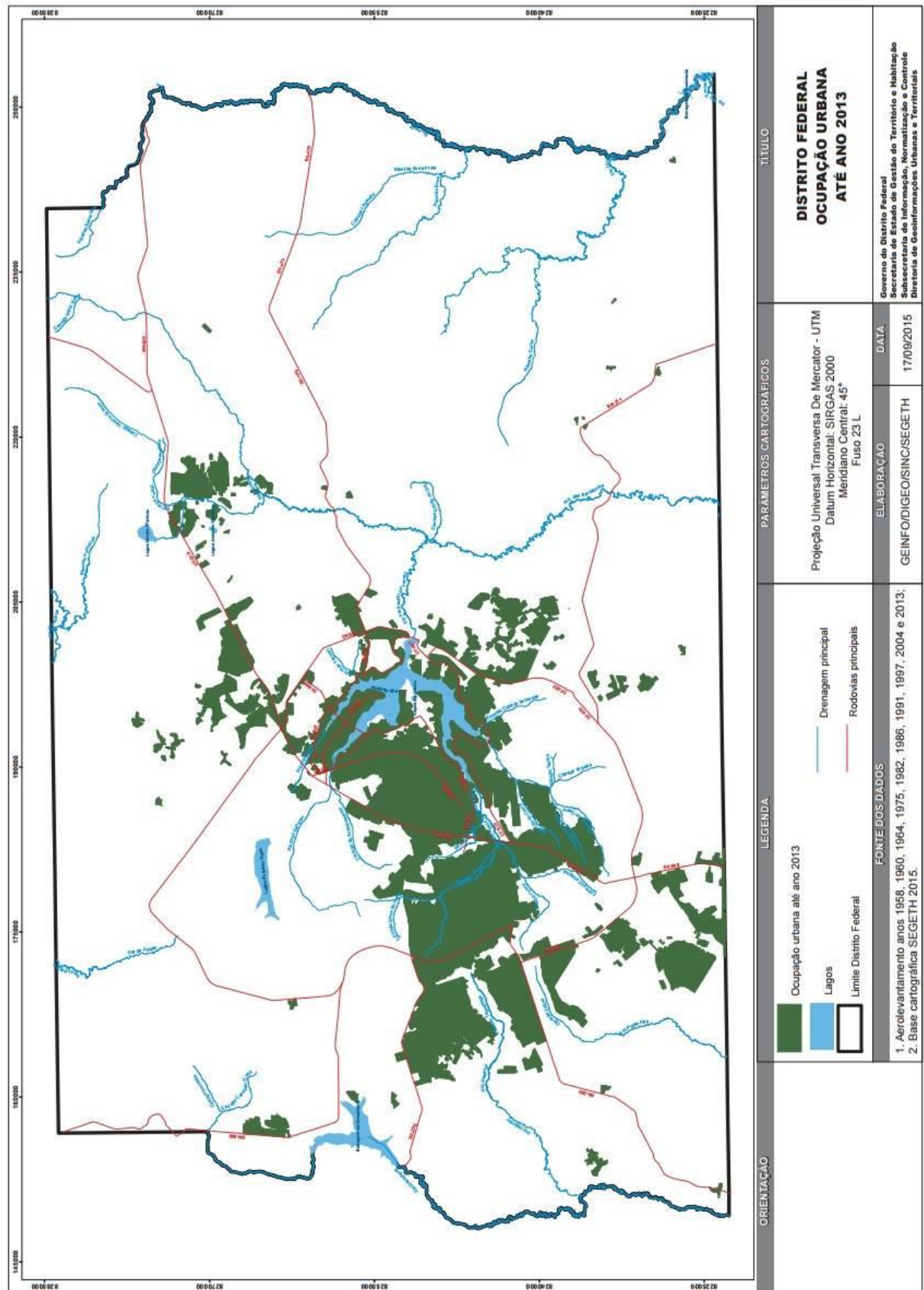
47,72% dos empregos, principalmente nos serviços públicos, Taguatinga concentra 8,96%, e Ceilândia 6,73% (Pesquisa Distrital por amostra de Domicílios, 2011).

No final dos anos 80 e começo dos anos 90, o Distrito Federal foi marcado por uma política assistencialista de distribuição de lotes semiurbanizados para a população de baixa renda, em assentamentos realizados pelo poder público (MORAES, 2004). Espacialmente, essa política de assentamentos se traduziu na implementação de quatro Regiões Administrativas: Samambaia, em 1989; Santa Maria, em 1992; Riacho Fundo, em 1993 e Recanto das Emas, em 1993, todas no quadrante sudoeste do Distrito Federal, no eixo Taguatinga-Gama. Águas Claras e Sudoeste são criadas para atender a demanda de moradia da classe média. Invasões de classe média e alta continuavam acontecendo, principalmente dentro da bacia do Paranoá próximas ao Lago Sul e a Sobradinho. O governo pouco agiu em suas políticas territoriais para evitar a grilagem de terra e o parcelamento de lotes rurais.

A estrutura polinucleada do Distrito Federal apresentou mudanças, os espaços vazios que existiam entre as cidades estão menores, indicando um movimento de conurbação urbana, como estava previsto no PDOT de 1992 e 1997. A expansão privada dos loteamentos clandestinos, tanto de classe alta como a de classe baixa, criaram novas regiões administrativas não planejadas e deficitárias dos equipamentos públicos como Vicente Pires e Varjão.

Até 2012, o Distrito Federal contabilizava 31 regiões administrativas, a saber: Brasília – RA I (1960), Gama – RA II (1960), Taguatinga – RA III (1958), Brazlândia RA IV (1933), Sobradinho – RA V (1960), Planaltina – RA VI (1859), Paranoá – RA VII (1964), Núcleo Bandeirantes – RA VIII (1956), Ceilândia - RA IX (1971), Guará – RA X (1969), Cruzeiro – RA XI (1959), Samambaia – RA XII (1989), Santa Maria – RA XIII (1993), São Sebastião – RA XIV (1993), Recanto das Emas – RA XV (1993), Lago Sul – RA XVI, Riacho Fundo – RA XVII (1990), Lago Norte – RA XVIII, Candangolândia – RA XIX, Águas Claras – RA XX (2003), Riacho Fundo II – RA XXI (1994), Sudoeste/Octogonal – RA XXII (1989), Varjão – RA XXIII, Park Way – RA XXIV, SCIA – RA XXV, Sobradinho II – RA XXVI, Jardim Botânico – RA XXVII, Itapoã – RA XXVIII (2005), SIA – RA XXIX, Vicente Pires – RA XXX (2009), Fercal – RA XXXI (2012).

Neste período analisado, o processo de organização espacial teve uma forte participação dos promotores imobiliários, principalmente no parcelamento ilegal de terras públicas e da sociedade, mas o papel do governo e dos planos diretores como norteadores das ações territoriais foram fundamentais na produção do espaço.



Mapa 3. Ocupação Urbana Até 2013

Fonte: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação SEGETH – Brasília, 2015.

2.5- Considerações Parciais

O primeiro período, o de Implementação (1956-1969), foi marcado por uma forte pressão por moradia e serviços básicos, gerada pelo intenso fluxo migratório de trabalhadores braçais. Sob este contexto, as ações de gestão do território promovidas pelo Estado, foram determinantes na criação da estrutura urbana do Distrito Federal, ao afastar os assentamentos espacialmente do Plano Piloto, criou-se as condições necessárias para o surgimento de múltiplos núcleos urbanos. Essa segregação espacial, imposta pelo Estado, entre o centro rico e a periferia pobre era caracterizada pela polarização entre o local de trabalho e de moradia para a maior parte da população, e pelo rígido controle demográfico no Plano Piloto e o pouco controle populacional das cidades-satélites. Essas características resultariam em um centro bem equipado de serviços públicos e pouco populoso e uma periferia populosa e mal equipada.

O segundo período, o de Consolidação (1970-1985), reforçaria as bases lançadas no período anterior, de distanciamento entre periferia e centro e uma consequente segregação sócio-espacial planejada pelo Estado. Esse período, de acordo com Oliveira (2008, p. 82), “marca o início da utilização de modelos de planejamento do território, por meio dos Planos de Ordenamento”. Esses planos reforçaram e incentivaram o fluxo migratório à ocupação do quadrante sudoeste do Distrito Federal, que viu o surgimento de Ceilândia, a cidade mais populosa de Brasília. Socialmente, houve um aprofundamento das disparidades de qualidade de vida entre o Plano Piloto e das cidades-satélites. Os novos assentamentos careciam de serviços básicos, sobrecarregando os do Plano Piloto e em menor grau, os de Taguatinga.

O terceiro período, o Cenário Recente (1986-2012), é marcado pela redemocratização e pela emancipação política do Distrito Federal. No que diz respeito da gestão pública do território, ela é marcada por dois momentos. O primeiro é a continuidade da política de habitação de baixa renda fora da bacia do Paranoá, especialmente no quadrante sudoeste, com a criação de quatro regiões administrativas. O segundo é a criação de várias regiões administrativas, ao longo deste período, dentro da bacia do Paranoá, quase todas voltadas para as classes médias e altas. A demora do governo em prover habitação para a população das

classes média e alta, levou ao surgimento de invasões dentro da bacia do Paranoá, estas, posteriormente, se transformaram em regiões administrativas. As Regiões Administrativas (RAs) não são homogêneas existindo RAs muito ricas e outras muito pobres, mas, salvo algumas exceções, quanto mais perto do Plano Piloto mais rico, e quanto mais distante mais pobre. Cidades mais antigas são relativamente mais independentes nos serviços básicos e emprego, do Plano Piloto, que as mais recentes.

O resultado da proposta de todos esses planos é claro. Um após o outro foi incentivando e guiando o tecido urbano do Distrito Federal conforme o planejado. Sobre isso Oliveira (2008) afirma que a observação aos resultados do conjunto de instrumentos de planejamentos acaba por confirmar que o processo de ocupação é resultado do planejamento estatal do Distrito Federal.

Outro ponto a ser destacado nos instrumentos de planejamento é a constante preocupação com a preservação da bacia do Paranoá, levando a uma quase proibição de assentamentos urbanos nessa área por muito tempo, só as retomando após o relatório Brasília Revisitada de 1987, de Lúcio Costa. Sobre isso o Modelo de Gestão do Território do Distrito Federal (*apud* OLIVEIRA, 2008, p 83) diz:

De certa forma, a proteção à bacia do Paranoá norteia todas as diretrizes de planejamento territorial do Governo do Distrito Federal o que, em última instância, resulta na ocupação urbana esparsa e fragmentada do DF. Assim, a cidade apresenta uma estrutura sem continuidade de sua malha urbana onde os espaços que separam os seus diversos núcleos possuem, via de regra, alguma implicação de ordem ambiental.

A preservação da bacia do Paranoá está diretamente relacionada com a preservação do Plano Piloto, patrimônio cultural da humanidade. A preservação está presente em todos os planos desenvolvidos no Distrito Federal.

Ao final do capítulo, fica clara a força da influência da gestão pública e dos planos urbanos na organização urbana do Distrito Federal. Além da malha urbana marcada por uma estrutura polinucleada, outro resultado da gestão do território foi o agravamento dos problemas urbanos brasileiros nas cidades mais distantes do centro, como a segregação, a marginalidade e pobreza.

3- Análise da Formação de Taguatinga, Gestão do Território, Planejamento Urbano e Desenvolvimento Socioeconômico

O presente capítulo trata dos processos socioeconômicos e da gestão do território no tecido urbano da Região Administrativa III – Taguatinga. Urbanisticamente, a história de Taguatinga guarda algumas analogias a do Plano Piloto, o fato de que ambas tiveram um projeto urbano prévio à sua construção, passaram por um processo de perdas do território a partir da criação de Regiões Administrativas, de terem passado por invasões e posterior emancipação ou até a “anexação” dessas invasões. Apesar das semelhanças históricas, a espacialização urbana do Plano Piloto e do Distrito Federal é caracterizada pela dispersão territorial das cidades-satélites (RIBEIRO et al., 2015), se diferenciando da de Taguatinga que tem como principal característica a conurbação com outras Regiões Administrativas (RAs). Busca-se, então, responder a última parte do objetivo principal do trabalho, que é identificar a influência da gestão pública e dos planos urbanos na organização urbana da RA III – Taguatinga.

Este capítulo mantém a mesma estrutura e periodização adotada no capítulo 2, com algumas mudanças no título. Divisão em três períodos históricos, Implementação (1956 a 1969), Consolidação (1970 a 1985) e Expansão (1986 a 2012). Cada período foi dividido em três partes, em que na primeira parte se faz o levantamento socioeconômico, na segunda parte é feita a análise dos planos que tratam sobre Taguatinga e na terceira parte a organização espacial resultante.

Taguatinga exerce uma forte centralidade na região circundante, sendo a única RA, depois do Plano Piloto, a ter postos de trabalho suficiente para toda a população e apresentando uma renda acima da média do DF. Essas características suscitaram a uma das questões motivadoras do trabalho: Os planos de ordenamento tiveram alguma influência sobre a centralidade que Taguatinga exerce sobre as Regiões Administrativas adjacentes? Questão essa que se busca responder neste capítulo.

3.1 Período de Implementação - 1956 a 1969

3.1.1 Contexto Histórico e Político

A região onde hoje está a RA III - Taguatinga teve como primeiros habitantes os povos autóctones da América, do tronco linguístico macro-jê. O nome Taguatinga deriva do Tupi e significa barro branco. O primeiro registro de colonizador a chegar na região foi Gabriel da Cruz Miranda, firmando-se em 1749 e estabelecendo a primeira sesmaria dessas terras, fundando a fazenda Taguatinga com a sede próxima ao Córrego Cortado. A fazenda, em 1781, foi vendida a Antônio Couto de Abreu, filho do lendário Bandeirante Urbano Couto de Menezes, descobridor das Minas onde se localiza Pirenópolis (COSTA, 2011). Com a construção de Brasília começa o processo de desapropriação de parte dos terrenos do DF, incluindo a fazenda Taguatinga. A antiga sede da fazenda estava onde hoje se localiza a sede da Associação Comercial e Industrial de Taguatinga – ACIT/FACITA, em Taguatinga Norte.

A população do Distrito Federal era estimada, em 1957, em pouco mais de 12.000 habitantes, na sua maioria com a vida social e econômica voltada para a agricultura e pecuária (OLIVEIRA, 2008). No decorrer de três anos essa população salta para 141.742 habitantes (PDOT, 2009), distribuídos em 8 cidades, sendo Taguatinga a mais populosa do Distrito Federal durante esse período (BAHOOUTH JÚNIOR, 1978).

As raízes da RA III – Taguatinga estão atreladas às invasões que ocorreram anteriormente a sua inauguração, contiguamente ao Núcleo Bandeirantes, até então chamada de Cidade Livre. Com o grande afluxo de imigrantes para Brasília nos anos de 1957 e 1958, afirma Bahouth Júnior (1978, p. 63), “Chegou-se ao extremo de interceptar caminhões na estrada, obrigando-os a retornarem às suas cidades de origem”. Surge um núcleo urbano próximo à Cidade Livre, as margens da estrada Brasília-Anápolis em direção a Anápolis, formado, em sua maioria, pelos imigrantes abandonados à beira da estrada. A invasão cresceu exponencialmente, no primeiro dia tinha 1.000 habitantes e, no oitavo, 4 mil pessoas (SILVA, 1985). As condições de habitação e saneamento básico eram precárias, formando, de acordo com Costa (2011, p. 79), “...a primeira favela de Brasília”.

As invasões dentro do território do Distrito Federal “[...] eram violentamente retiradas pela Guarda Especial de Brasília (GEB) e pela Guarda Rural (GRN) (OLIVEIRA, 2008, p. 103). Resistindo às tentativas de retirada da invasão, a comunidade viu, em um jantar que Juscelino Kubistchek participaria na Cidade Livre, em quatro de junho de 1958, a oportunidade de conseguir a regularização dos lotes.

No dia do jantar, de acordo com Bahouth Júnior (1978), 2.000 mil manifestantes apareceram portando cartazes pedindo a permanência da vila, batizada, por questões políticas de Vila Sarah Kubitschek. Juscelino, sabendo antecipadamente da manifestação, não compareceu ao jantar. O Presidente enviou, no dia seguinte a manifestação, Ernesto Silva, executivo da NOVACAP munido de uma planta rascunhada de um novo núcleo urbano nos chapadões da Fazenda Taguatinga projetada para atender 15.000 pessoas. (COSTA, 2011)

Segundo o próprio Ernesto Silva (1985, apud LOPES, 1989, p. 51), às sete horas da manhã do dia cinco de junho de 1958 ele se encontrou com os representantes da comunidade, que receberam com desconfiança o novo projeto. Neste mesmo dia foi elaborado o plano de mudança, e solicitado a transferência das famílias para nova cidade. No primeiro dia somente uma família realizou a transferência, entretanto no décimo dia, quatro mil pessoas já estavam alojadas na cidade.

A implementação de Taguatinga foi antecipada, sem contar com um plano final, apesar disso a cidade se tornou o destino dos novos imigrantes, e local de assentamento de outras invasões que existiam no Distrito Federal, como a Vila Amaury e a Vila do Matias, abrigando 10.000 pessoas em seis meses (OLIVEIRA, 2008), 26.000 habitantes em dois anos (LOPES, 1988) e 106.202 em 12 anos (MORAES 2004).

Uma das bandeiras levantadas para a construção da Nova Capital foi o povoamento do interior, e Brasília conseguiu exercer essa atração populacional. O Estado estava despreparado e foi obrigado a tomar decisões emergenciais, muitas vezes mal executadas. Pode-se afirmar que Taguatinga simboliza a resistência à retirada das invasões. É a resposta do poder público ao inesperado e intenso movimento migratório e ao fracasso no controle e retirada da população migrante.

Oficialmente Taguatinga foi fundada no dia 5 de junho de 1958. No início foi chamada de Vila Sarah Kubitschek, logo depois de Santa Cruz de Taguatinga e mais tarde de Taguatinga (BAHOUTH JÚNIOR, 1978). Implementada fora da bacia hidrográfica do Paranoá e a 25 quilômetros de distância do Plano Piloto, Taguatinga serviu “[...] de escudo humano para impedir a passagem de grande contingente populacional sem controle” (COSTA, 2011 p. 8).

A nova cidade-satélite se tornou o destino dos flagelados recém-chegados a Brasília. Essa população se encaminhava a subprefeitura, formando filas quilométricas na sua frente, na esperança de conseguir um lote na cidade. A oferta não conseguia acompanhar a demanda, criando uma legião de migrantes “sem teto”, sobre isso Bahouth Júnior (1978, p. 105) afirma, “a única coisa que faltava àqueles muitos postados dia e noite em frente à subprefeitura [...] era alguém que desse a largada, para que fosse iniciada a ocupação de uma área qualquer”.

Deu-se início, em 4 de janeiro de 1960, a invasão das terras localizadas após a passarela de Taguatinga, liderados por Raimundo Matias. A invasão foi batizada com o nome de Vila Matias e se tornou a maior invasão de terras ocorrida em Brasília naquele período (Lopes, 1988). Em 1º de maio de 1960 teve início a invasão das terras ao sul da Vila Matias, liderada por Dimas Leopoldino da Silva, sendo posteriormente batizada de Vila Dimas. As vilas resistiram às tentativas de retirada pela Guarda Especial de Brasília (GEB) e foram posteriormente reconhecidas como parte de Taguatinga em 1961 (BAHOUTH JÚNIOR, 1978)

Em 1969 a cidade já tinha alcançado metade do tamanho que tem atualmente, apesar da ocorrência de muitos vazios intraurbanos. Os primeiros bairros, com exceção das vilas Matias e Dimas, detinham alguma urbanização e contava com instalação elétrica, bancos, escolas públicas até o primário, igrejas de várias denominações, água e esgoto. Essas conquistas se deram mediante reivindicações da população ao poder público, que destinava quase toda a totalidade da verba para os equipamentos públicos do Plano Piloto de Brasília.

3.1.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território

A iniciativa da criação de uma nova cidade operária partiu do então Presidente da NOVACAP, Israel Pinheiro, para evitar a ampliação da Cidade Livre, principal destino dos imigrantes (OLIVEIRA, 2008). Projetada no início de 1958 por Lúcio Pontual Machado e Milton Pernambuco, que posteriormente também projetariam Gama, e demarcada pelos topógrafos Maciel e Décio, o projeto da cidade previa uma população de 15.000 habitantes nos chapadões da fazenda Taguatinga. Questões técnicas foram consideradas, como a segurança hídrica e a localização. Com o agravamento das tensões sociais ao largo da Cidade Livre, o Presidente Juscelino Kubitschek priorizou o loteamento da cidade, implementado em junho 1958. Sobre o processo de ocupação de Taguatinga Rômulo Andrade de Oliveira (2008, p. 105) afirma:

[...] se torna de um modelo de ocupação inicial das cidades-satélites, no qual a pressão causada pela “invasão”, a ocupação não planejada, e as formas de ação do Estado na construção da capital parecem descasadas, descoladas, causando um processo onde os fatores contingentes influenciam fortemente o resultado diligente pretendido.

A cidade é estruturada em dois eixos viários, um norte-sul, conhecida como Avenida Comercial e outro leste-oeste, que marca o centro de Taguatinga, dividindo a cidade em três setores, o Central, correspondendo às quadras ao longo do eixo leste-oeste, o Setor Sul, correspondendo às quadras ao longo do trecho sul da Avenida Comercial e o Setor Norte, correspondendo às quadras ao longo do eixo norte. O projeto, neste aspecto, guarda alguma semelhança com o do Plano Piloto (BRANDÃO, 2003).

Atualmente, o endereçamento da cidade, em sua maior parte, segue a ordem Quadra – Setor – letra da Quadra. O Setor Norte da cidade é dividido em 12 setores, que vão da letra “A” a “M”, formada de setores comerciais, residenciais e especiais. A grafia do endereçamento é composta pelas siglas “Q” de quadra, “C” caso seja uma quadra comercial, “N” de norte e mais uma letra que corresponde à posição da quadra. O setor industrial, também localizado no Setor Norte, é identificado por QI. O setor Central é identificado pela sigla “C” de central, acompanhada do número da quadra de 1 a 12. O setor Sul, atualmente, engloba 7 setores, que vão da letra “A” a “G”, a ordem se mantém a mesma, só mudando a sigla “N” de norte por “S” de sul. O setor

Sul também contém o Setor Hoteleiro, o Setor de Oficinas e o Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos (BRANDÃO, 2003)

O centro da cidade de Taguatinga, de acordo com Brandão (2003, p. 78), “[...] desde sua origem concentrou as atividades de comércio e prestação de serviços”. Espacialmente, os referenciais da cidade, por muitos anos, foram uma rotatória na interseção das avenidas Comercial com a Central e uma “inútil” caixa d’água localizada na entrada da cidade (BAHOOUTH JÚNIOR, 1978). Os primeiros habitantes de Taguatinga se instalaram no centro da cidade e então nas suas imediações, ocupando os setores sul e norte de maneira igual. Em 1958 as primeiras quadras habitadas foram a CNB, QNB, QNC, CSB, QSB e QSC além de partes do trecho da avenida Central, Comercial e SAMDU (COSTA, 2001).

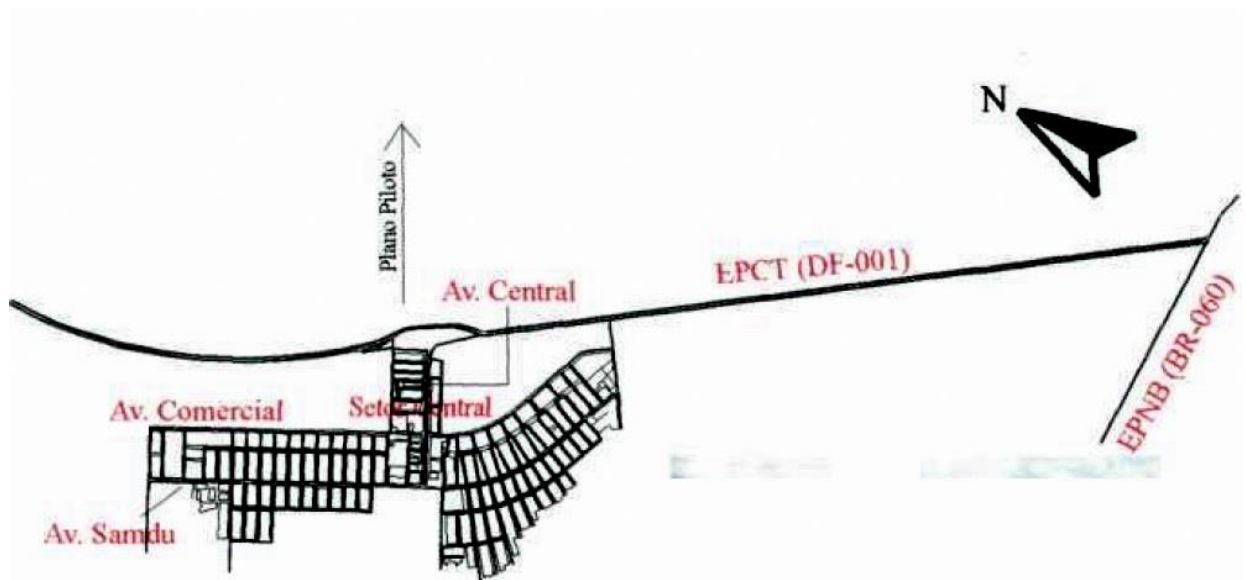


Figura 12. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 1958.

Fonte: BRANDÃO, Vera Bonna. *Espaço Urbano X Apropriação Social: Um estudo de caso dos espaços públicos abertos de Taguatinga*. Brasília, 2003.

Taguatinga continuou crescendo, acrescentando as quadras QNA, QND, QNE, QNF, QSD e QI, maior parte adicionadas no setor norte. Os novos bairros são retangulares, apresentando lotes de 10x30m (BRANDÃO, 2003). Em 1960 foi construída a via Estrada Parque Taguatinga (EPTG), que ligava Taguatinga ao Plano Piloto de Brasília.

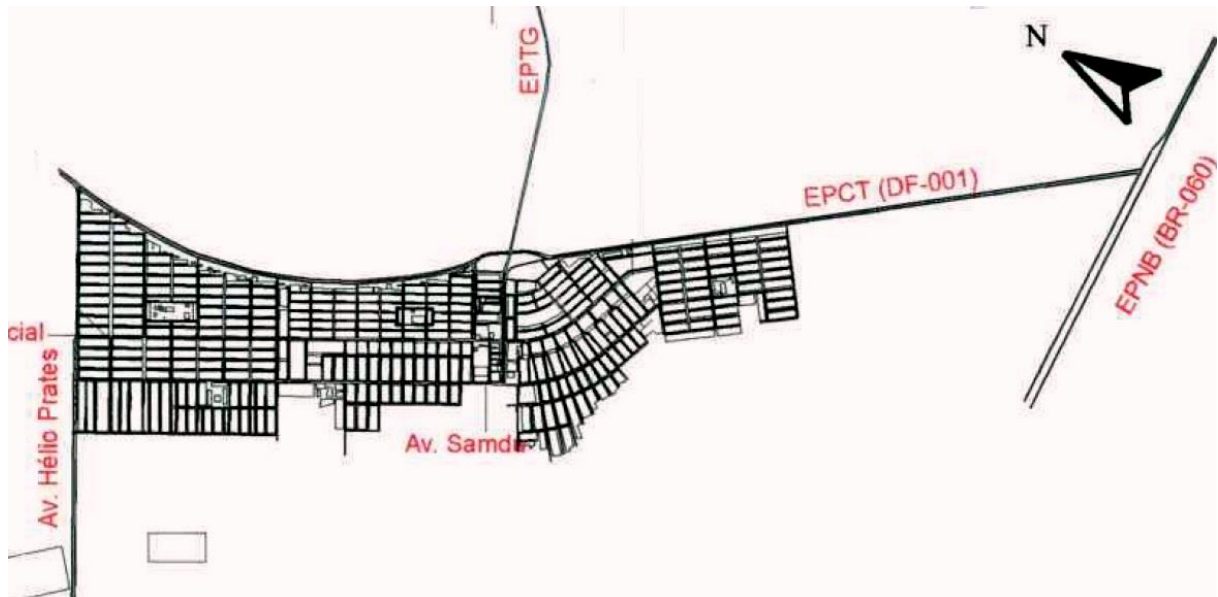


Figura 13. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 1960.

Fonte: BRANDÃO, Vera Bonna. *Espaço Urbano X Apropriação Social: Um estudo de caso dos espaços públicos abertos de Taguatinga*. Brasília, 2003.

A expansão da cidade prosseguiu, acrescentando as quadras QSE e QSF no setor sul, e as quadras QNH, QNG, QNJ e QNL e o Setor Automobilístico. Brandão (2003, p. 85) afirma que as Quadras QNH, QNG e QSE de 1961 e 1962, “[...] seguiram o modelo de malha xadrez consagrado nas quadras do período anterior”. Apresentando elementos tais como quarteirões retangulares, lotes de 10x30m e centros constituídos por praças (BRANDÃO, 2003). As quadras QNJ e QSF de 1964 e 1966 respectivamente, construídas pelo Sistema Financeiro de Habitação (SHIS) e voltadas para a população de baixa renda, fugiram a regra da malha urbana das quadras anteriores (OLIVEIRA, 2008). Em 1969 é construída a Quadra QNL, seguindo o mesmo modelo da QNJ e QSF.

Apesar da presença da malha xadrez, desenho não encontrado no Plano Piloto, essas quadras foram projetadas seguindo os ideais do modernismo, contando com unidades de vizinhança entre elas e edifícios de três pavimentos sobre pilotis ao longo das vias LJ-1 e LJ-2 (BRANDÃO, 2003). Esse padrão modernista se repetiu em outras partes de Taguatinga, como nos edifícios de três pavimentos sobre pilotis ao longo da Estrada Parque Contorno (EPCT) também chamada de Pistão, da QNA e QND e de outras Regiões Administrativas, evidenciando a influência do projeto urbanístico do Plano Piloto de Brasília sobre o projeto das novas Regiões Administrativas.

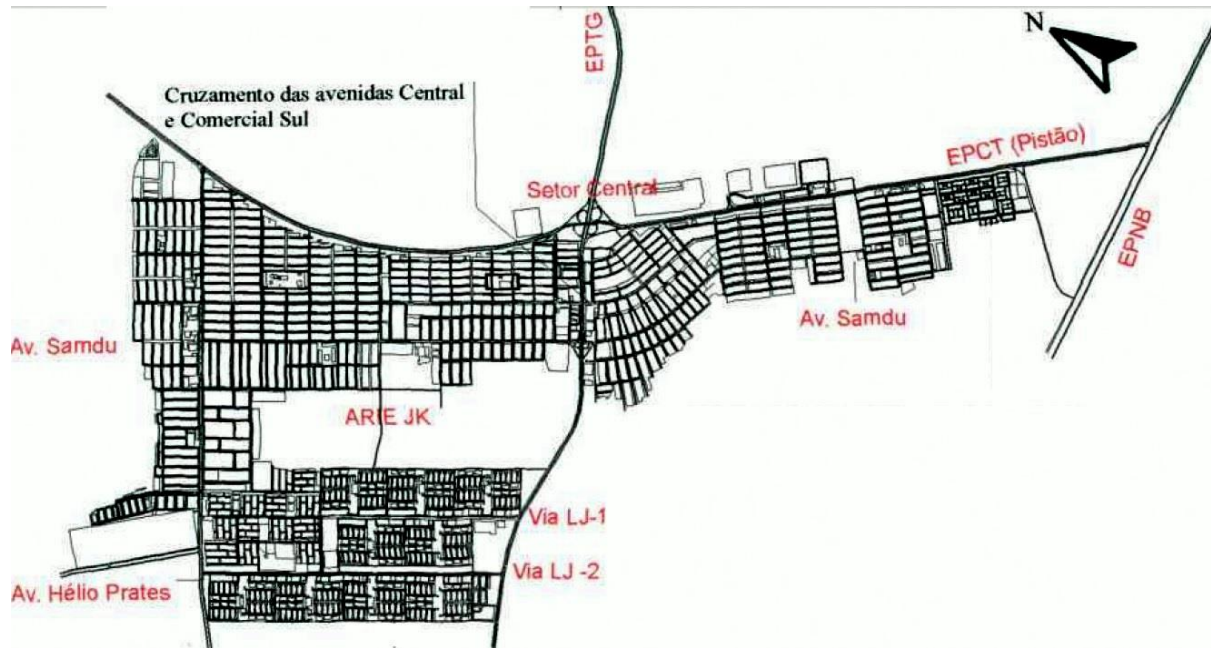


Figura 14. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 1969.

Fonte: BRANDÃO, Vera Bonna. *Espaço Urbano X Apropriação Social: Um estudo de caso dos espaços públicos abertos de Taguatinga*. Brasília, 2003.

3.1.3 Organização Espacial Resultante

O desenho da cidade foi condicionado por fatores físicos e ambientais, a leste pela Estrada Parque Contorno, ao sul pela BR 060 e ao oeste pela Área de Relevante Interesse Ecológico JK (ARIE JK) (Brandão 2003). Devido a uma maior quantidade de barreiras físicas e ambientais no setor sul da cidade, o setor norte absorveu a maior parte do crescimento.

Sobre o crescimento de Taguatinga, Bahouth Júnior (1978, p. 89) afirma:

Dentro do que foi desenhado e planejado em razão do futuro, muitas concepções tiveram que ser feitas com a cidade em fase efervescente de crescimento, acomodando-se aqui e ali o que já fora feito pelos precursores de forma intuitiva.

Ainda sobre o crescimento e planejamento da cidade, Brandão (2003, p. 76) afirma:

A partir destes condicionantes físicos e de políticas habitacionais de atendimento à população de baixa renda, oriundas de invasões, novas áreas foram sendo agregadas ao núcleo original de maneira desarticulada, apresentando diferentes formas de desenho urbano sem a devida preocupação com a continuidade de seu sistema viário.

Seguindo o mesmo modelo do Plano Piloto de Brasília, Taguatinga foi setorizada conforme o uso do solo. Uma série de características mórnicas, como a divisão em quarteirões, um sistema viário pouco hierarquizado, as fachadas cegas e a “[...] demasiada repetição de poucos e semelhantes elementos básicos de composição, revela a concepção do projeto à luz do funcionalismo racional” (BRANDÃO, 2003, p.81).

Taguatinga expandiu-se rapidamente, principalmente em direção ao Setor Norte. É comum no relato dos primeiros moradores os ares de cidade do interior, onde “todos conheciam todos”. Economicamente, a principal vocação da cidade, o comércio, já era regionalmente relevante além das atividades na construção civil e prestações de serviços. Nenhum planejamento urbano que abrangesse todo o Distrito Federal foi criado nessa época. A ação de gestão territorial do Estado era a contenção das invasões e o controle do crescimento da cidade.

3.2 Período de Consolidação - 1970 a 1985

3.2.1 Contexto Histórico e Político

Talvez o mais significativo acontecimento, na malha urbana do Distrito Federal, desse período tenha sido a criação da RA IX Ceilândia. Mesmo com a criação e expansão de Taguatinga, Gama, Sobradinho e a expansão de Brazlândia e Planaltina durante a década de 60 para absorver a população migrante de baixa renda, as favelas e invasões proliferavam nas imediações do Plano Piloto. Dentre os fatores que impossibilitavam a aquisição de lotes regularizados dessa população está a falta de planejamento estatal, o baixo nível de renda e o constante fluxo migratório (LOPES, 2001. *apud*, SEVERO, 2014).

O então governador do Distrito Federal, Hélio Prates, dá início à Campanha para Erradicação de Invasões (CEI). A CEI surge com o objetivo de resolver o problema de falta de moradia e de invasões, que já afetava quase 100 mil pessoas em situação precária de vida no Distrito Federal (COSTA, 2011). A área escolhida para o novo assentamento foi a oeste do Setor Norte de Taguatinga. Apesar da

proximidade com a malha urbana de Taguatinga, a malha urbana de Ceilândia não é contínua, e segue um desenho próprio (OLIVEIRA, 2008). Em 1971 inicia-se a transferência das invasões “[...] das Vilas IAPI, Tenório, Esperança, Bernardo Sayão, Colombo e dos Morros do Querosene e Urubu, Curral das Éguas e Placa da Mercedes” (COSTA, 2011, p 134), para o novo assentamento. “A área em Ceilândia destinada para receber as invasões superava em uma vez e meia a de Taguatinga” (COSTA, 2011, p 134).

A nova cidade foi batizada de Ceilândia, da sigla CEI com o sufixo lândia de origem inglesa. Sobre esse nome, Oliveira (2008, p. 120) afirma que é “[...] a segregação da segregação”. Até 1989, a Administração de Ceilândia foi subordinada à Administração de Taguatinga, as duas cidades juntas constituíam um centro urbano de 450 mil habitantes (LOPES, 1989).

Taguatinga nessa época já se consolidava como um importante centro comercial e de negócios, com alguma presença da indústria, deixando para trás seu projeto inicial de cidade dormitório. Bahouth Júnior (1978, p. 77), “O crescimento urbano de Taguatinga fez-se em ritmo alucinante, com modernos edifícios surgindo da noite para o dia”.

3.2.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território

Esse período é marcado pelos primeiros planos de urbanização que abrangiam todo o Distrito Federal. O principal plano dessa época, o PEOT – 1978, buscava uma maior independência das cidades-satélites em relação ao Plano Piloto e indicava o direcionamento das novas expansões para o quadrante sudoeste do DF.

Taguatinga foi identificada neste plano como subcentro e, buscado a dinamização urbana da área, surgiu a proposta da criação do bairro Águas Claras, na área rural de Taguatinga, a leste do Pistão (EPCT), dentro da Bacia do Paranoá. De acordo com o PEOT, neste bairro, deveriam ser instaladas áreas para universidades e centros de pesquisas, e/ou poderia servir como uma zona comercial e de atividade, estendendo e fortalecendo o atual centro comercial de Taguatinga. O projeto original de Águas Claras teria como limite, ao norte a Estrada Parque Ceilândia (EPCL), ao sul a Estrada Parque Núcleo Bandeirantes (EPNB), a oeste o Pistão (EPCT) e a leste

o Park Way, e seria voltado para moradores de renda média (BRANDÃO, 2003). A vocação para a urbanização das áreas rurais de Taguatinga, a leste do Pistão (EPCT) já havia sido identificada. Posteriormente essas áreas rurais seriam invadidas pela população de classe média, constituindo verdadeira cidades.

A cidade de Taguatinga continuou crescendo conforme a demanda e de maneira desarticulada, com o acréscimo de novos setores à malha urbana. Em 1971, as quadras QNM, QNN, QNO e QNP são construídas no Setor Norte e a quadra QSF foi incorporada ao Setor Sul. Posteriormente, com a emancipação de Ceilândia, apenas as quadras QNM 34 a 42 permaneceram em Taguatinga (BRANDÃO, 2003). A criação do Setor de Oficinas H Norte, Setor de Áreas Complementares e Setor de Oficina Sul deram-se em 1976, 1978 e 1979 respectivamente. No começo dos anos 80, foi criado o Setor Auxiliar de Garagens Oficinas e Comércio Afins, ocorreu ainda a expansão da QNL em 1983 e a criação do bairro Águas Claras em 1984.

Em 1978 é inaugurada a via Estrada Parque Ceilândia (EPCL), que ficou conhecida como Estrutural, ligando Ceilândia e Taguatinga ao Plano Piloto. A via passa pelo norte de Taguatinga, servindo como divisa entre a área urbana e a unidade de conservação Floresta Nacional (FLONA).

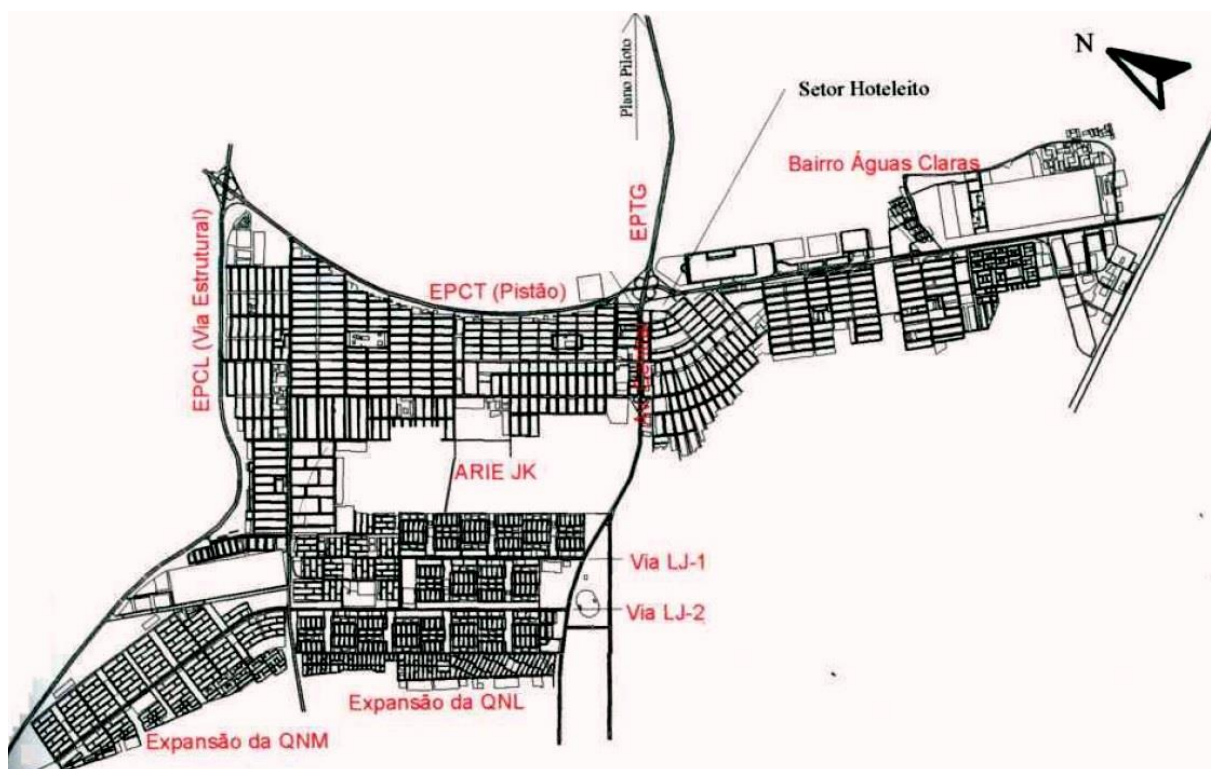


Figura 15. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 1985.

Fonte: BRANDÃO, Vera Bonna. *Espaço Urbano X Apropriação Social: Um estudo de caso dos espaços públicos abertos de Taguatinga*. Brasília, 2003.

3.2.3 Organização Espacial Resultante

O assentamento repentino de Ceilândia, em lotes semiurbanizados, sobrecarregou os equipamentos urbanos de Taguatinga e elevou a demanda por empregos. O excesso de demanda por bens públicos, comércio e serviços levou a uma concentração desses equipamentos no centro de Taguatinga, que já contava com uma infraestrutura mais consolidada, solidificando a centralidade regional da cidade. Sobre a vocação de Taguatinga para o comércio, Bahouth Júnior (1978, p. 79) diz:

Constituindo uns dos maiores centros populacionais do planalto brasileiro [...]. Atraídos pelo progresso, comerciantes de todas as partes do Brasil dirigiam-se para Taguatinga, onde uma sociedade de consumo começava a despertar interesse.

No começo desse período, em 1970, o gabarito de Taguatinga buscava corrigir a inclinação da cidade que ia se acentuando a oeste, permitindo prédios de até dois pavimentos próximos a EPCT e de seis pavimentos próximo à avenida SAMDU. Mas esse critério não teve longevidade, com prédios de até 10 pavimentos sendo construído no setor hoteleiro, dando início a um processo de verticalização do centro da cidade, que se intensificaria nos anos 80 (BRANDÃO, 2003).

No final do período analisado a malha urbana da cidade já havia alcançado os seus limites, a noroeste fazendo fronteira com Ceilândia e a norte com a unidade de conservação Floresta Nacional (FLONA) restava ainda lugar para a expansão na região sul, próximo a estrada Parque Núcleo Bandeirantes (EPNB), a sudoeste, após a ARIE JK e a leste, nas áreas rurais de Taguatinga.

Devido ao déficit habitacional e a pressão de comerciantes e proprietários de lotes na região central, o gabarito da cidade praticamente quadruplicou. A elevação do gabarito aconteceu em 1983 nos setores CSA, CSB e CNB. Sobre os efeitos na oferta do setor terciário com a verticalização, Brandão (2003) afirma que “...o aumento da densidade tem como resultado direto um aumento potencial da oferta de bens e serviços”. Já sobre os efeitos na infraestrutura da cidade, o Jornal Satélite, de 1989 afirma:

[...] a infraestrutura foi sobrecarregada. Os problemas tornaram-se maiores com a ineficiência na prestação dos serviços públicos, decorrente do aumento demográfico. Em terrenos onde o Plano Diretor [...] previa a construção de uma única moradia, acabaram sendo construídos edifícios residenciais, abrigando dezenas de famílias, centenas de pessoas.

Taguatinga deixa de ser uma cidade-dormitório, com ares de interior e se consolida como uma metrópole e subcentro do Distrito Federal. Os antigos referenciais espaciais, a caixa d'água e a rotatória da Avenida Central são demolidos, dando espaço para novos referenciais, como a Praça do Relógio, e outros característicos de metrópoles, como a verticalização da área central e as largas avenidas e seus cruzamentos disciplinados por semáforos.

3.3 Período de Expansão - 1986 a 2012

3.3.1 Contexto histórico e político

O início do período de expansão, na esfera política, é marcado pela redemocratização e pela promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988. A nova constituição garantia ao Distrito Federal autonomia política, com pleito direto de Deputados Federais, a partir de 1986, do Governador e dos Deputados Distritais, a partir de 1990. O período de redemocratização do Brasil marcou o início da democracia no território do Distrito Federal.

O impacto dessas mudanças políticas se fez sentir quase de imediato na política de distribuição de terras. Sobre isso, Paviani (2009, apud MOURA, in RIBEIRO, 2015, p. 205) argumenta, que as instituições públicas passaram a barganhar apoio político com o governador e com a Câmara Legislativa, tendo como moeda de troca terrenos nos novos assentamentos que se multiplicavam pelo DF. Oliveira (2008), sobre as mudanças na política fundiária do DF, afirma que, nesse período, o sujeito não é mais um excluído politicamente, torna-se cidadão apto, o “invasor” passar a ser “ocupante irregular”, é dado a ele algum lote semiurbanizado praticamente sem infraestrutura em algum lugar fora da Bacia do Paranoá, e a isso se faria parecer um favor, não um direito, gerando contingente de eleitores comprometidos, devedores de favor. Essa política clientelista marca o final dos anos 80 e início dos anos 90, tendo seu ápice em 1992.

Dentro desse contexto, surge no quadrante oeste do Distrito Federal quatro grandes assentamentos: Samambaia, em 1985, Riacho Fundo II, em 1990, Recanto das Emas e Santa Maria em 1993.

Samambaia foi projetada e implementada, assim como Ceilândia, em terrenos rurais de Taguatinga, a oeste do Setor Sul da cidade. O público alvo desse novo assentamento é o mesmo de todo assentamento que se encontra fora da Faixa Sanitária (que corresponde praticamente a Bacia Hidrográfica do Paranoá), a população de baixa renda, migrantes, habitantes de cortiços e famílias provenientes de diversas invasões, entre elas a “Boca da Mata (uma das maiores do DF na época), CEUB, Lixão, Vila Parafuso, Colina, Asa Branca, Iate Clube, Ciclovia-Ponte do Bragueto, CEB e Areal” (COSTA, 2011, p. 159). Taguatinga mais uma vez cumpria a sua função de escudo humano, com uma segunda cidade sendo projetada usando a RA III como fronteira, impedindo seu possível crescimento em direção ao Plano Piloto.

O déficit habitacional no Distrito Federal se fazia sentir, em diferentes medidas, em todas classes sociais. Os assentamentos públicos voltados para a classe média eram escassos, gerando pressão sobre os lotes das áreas rurais próximas às cidades. Invasões da população de classe média/alta se intensificam neste período, tendo como principal *modus operandi* o parcelamento de lotes rurais e a consequente criação de grandes condomínios ilegais, em sua maioria dentro da chamada faixa sanitária. O Estado pouco fazia para a retirada dessas invasões. A área rural de Taguatinga, à leste do Pistão, situada dentro da bacia do Paranoá não fugiu à regra, as invasões nesta área ocorreram desde os anos 1970, mas é no período analisado, entre 1986 a 2012 que se intensifica os parcelamentos, descaracterizando a área como rural e a caracterizando como urbana (PDOT, 2009). Em 2009 essas invasões seriam emancipadas e formariam uma nova Região Administrativa.

É nesse período que Taguatinga perde a maior parte de seu território rural, parte do território urbano e grande parte da sua população, gerando conflitos acerca de suas fronteiras com as novas RAs, principalmente Águas Claras RA XX, criada em 2003 e Vicente Pires RA XXX, criada em 2009). A proximidade com essas cidades leva a uma sobrecarga nos equipamentos urbanos de Taguatinga, tendo em vista sua localização central na região e a inexistência desses equipamentos nos novos núcleos urbanos.

3.3.2 Ações de Planejamento e Gestão do Território

Neste período analisado, foram desenvolvidos três Planos Diretores de Ordenamento Territorial: o PDOT/1992, o PDOT/1997 e o PDOT/2009.

O PDOT/1992 recomendava para o quadrante oeste do Distrito Federal a conurbação dos núcleos urbanos do Guará, de Taguatinga, de Ceilândia e de Samambaia. O metrô seria o eixo estruturador dessas cidades em direção ao Plano Piloto. O objetivo por trás dessa política urbana está na busca da descentralização do Plano Piloto, buscando a consolidação de Taguatinga como centro complementar à Brasília.

A mancha urbana de Taguatinga continuava crescendo no início do período analisado. Em 1987, ocorre a expansão, voltada para a população de baixa renda, das quadras QNM. Essa expansão tem como característica a não continuidade do desenho urbano e viário da região. Em 1989, a invasão próxima a Águas Claras, Areal, é regularizada e recebe o endereço correspondente às quadras sul de Águas Claras. Em 1991, é criado no extremo sul de Taguatinga o Setor CSG, reservado para indústria, atacado, armazenamento e abastecimento. Com a promulgação da Lei Nº 49, de 25/10/1989 cria-se a Região Administrativa- RA IX – Ceilândia e a RA XII – Samambaia, desmembrando-as de Taguatinga. Como consequência Taguatinga perde toda a sua parte oeste. Posteriormente, devido à pressão dos moradores e do mercado imobiliário, o Setor de Mansões Norte de Samambaia é reanexado a Taguatinga (BRANDÃO, 2003).

Taguatinga atinge o seu limite de crescimento urbano neste período. A noroeste a cidade já estava conurbada com Ceilândia; a oeste se encontra a Área de Relevante Interesse Ecológico JK (ARIE JK); a sudoeste Samambaia; ao sul Riacho Fundo, a leste, Águas Claras e Vicente Pires e ao norte, a FLONA.

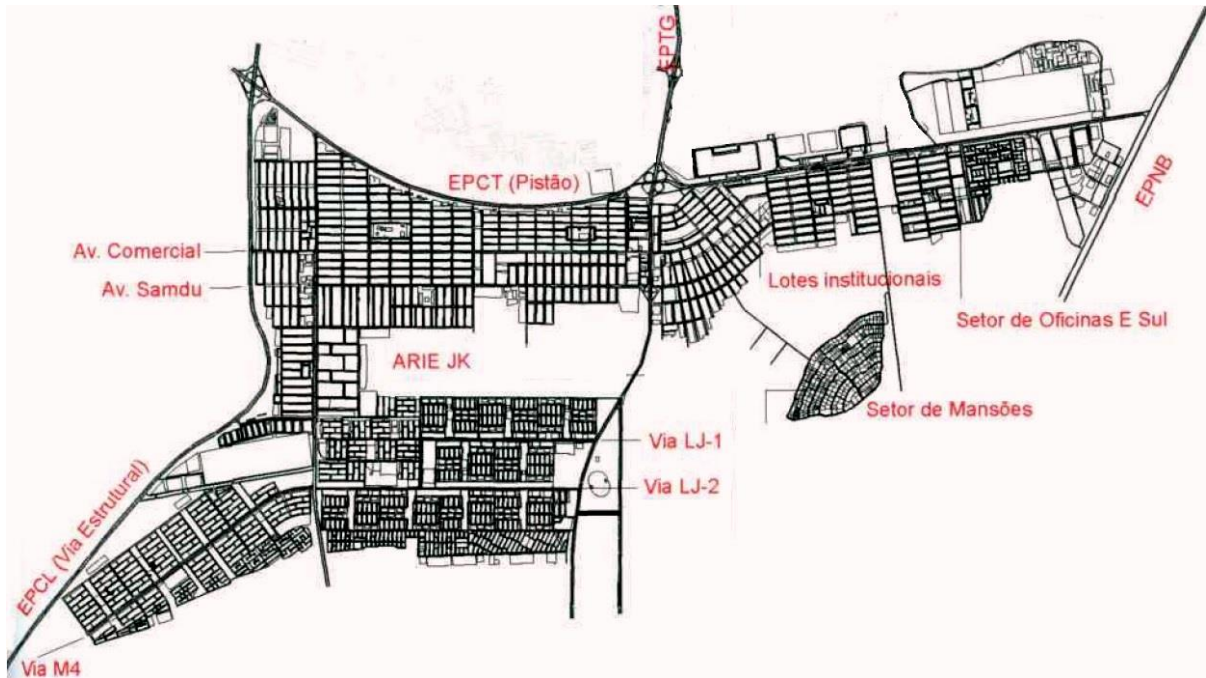


Figura 16. Mapa da Ocupação Urbana de Taguatinga em 2000.

Fonte: BRANDÃO, Vera Bonna. *Espaço Urbano X Apropriação Social: Um estudo de caso dos espaços públicos abertos de Taguatinga*. Brasília, 2003. Modificado.

O PDOT/1997 vinha com medidas pontuais no território para buscar a dinamização das áreas urbanas. Em Taguatinga, as principais propostas buscavam a ressignificação do espaço contíguo ao Pistão Norte e Sul, buscando no Pistão Norte criar uma centralidade ligada à cultura e ao lazer, e no Pistão Sul a diversificação dos bens e serviços ali prestados.

A mais significativa medida do PDOT/1997 para a cidade foi a proposta de criar um novo centro administrativo em Taguatinga, próximo as RA Ceilândia e Samambaia. Juntas, essas três cidades concentram 31% da população do Distrito Federal e 18,9% dos postos de trabalho do DF, sendo que Taguatinga é responsável por 10,4% (RIBEIRO et al, 2015). O novo centro administrativo propõe-se a abrigar cerca de 15 mil funcionários, elevando em 8%, por si só, o contingente de empregos na região, além dos empregos indiretos que seriam gerados a partir do novo centro (RIBEIRO et al, 2015).

As propostas do PDOT/2009 serão analisadas mais profundamente no capítulo 4.

3.3.3 Organização Espacial Resultante

Como o projeto original de Taguatinga se mostrou pequeno para a quantidade de pessoas que nela chegavam, o crescimento da cidade se deu por expansões, em grande parte por plantas xadrez, acrescentando quadras e setores de diferentes padrões espaciais. Esses diferentes padrões na malha urbana são reflexos da influência de diferentes modelos de planejamento, tornando a espacialização da cidade resultado direto de cada tempo e cada governo que por ela passaram.

Sobre a economia de Taguatinga, Costa (2011, p. 306) afirma que:

É a Região Administrativa que concentra o maior número de micro e pequenas empresas no Distrito Federal, tornando-se um dos mais importantes polos de desenvolvimento econômico sustentável. Taguatinga ao longo dos anos tem se destacado em atividades de comércio e indústria bastante diversificadas com empresas atacadistas, varejistas, prestadores de serviços e indústrias leves. Essa estrutura econômica levou à região a autossuficiência em vários aspectos, exercendo grande influência sobre as demais regiões administrativas e outras do entorno.

Em uma escala regional, Taguatinga exerce uma centralidade nos novos núcleos urbanos que surgiram ao seu redor, em parte, devido a sua localização central. Carentes de equipamentos públicos, a população dessas localidades, principalmente de Samambaia, Vicente Pires e Ceilândia, e em menor grau, Águas Claras afluem para Taguatinga, aumentando a demanda por bens públicos, comércios e serviços, levando a uma maior dinamização urbana da área central e adjacentes.

A área central da cidade se expandiu além dos limites do Centro projetado, a leste abarcando parte do Pistão Sul, encontra-se uma ampla área onde se localiza shoppings, feiras, dois hipermercados, um grande mercado atacadista, concessionárias, faculdades, hotéis, prédios de escritório, escolas, boates, etc. A oeste do Centro se encontra o novo Centro Administrativo do Governo do Distrito Federal, finalizado em 2015, mas em desuso devido a questões jurídicas.

As propostas do PDOT/1997, tanto do novo Centro Administrativo, como da dinamização do uso do solo no Pistão Sul surtiram efeito. Isso evidencia a capacidade desses planos de influenciar a dinâmica da cidade em pontos específicos. Outras ações de gestão do governo, como a decisão de adensamento da região oeste do Distrito Federal levaram à consolidação da centralidade de Taguatinga.

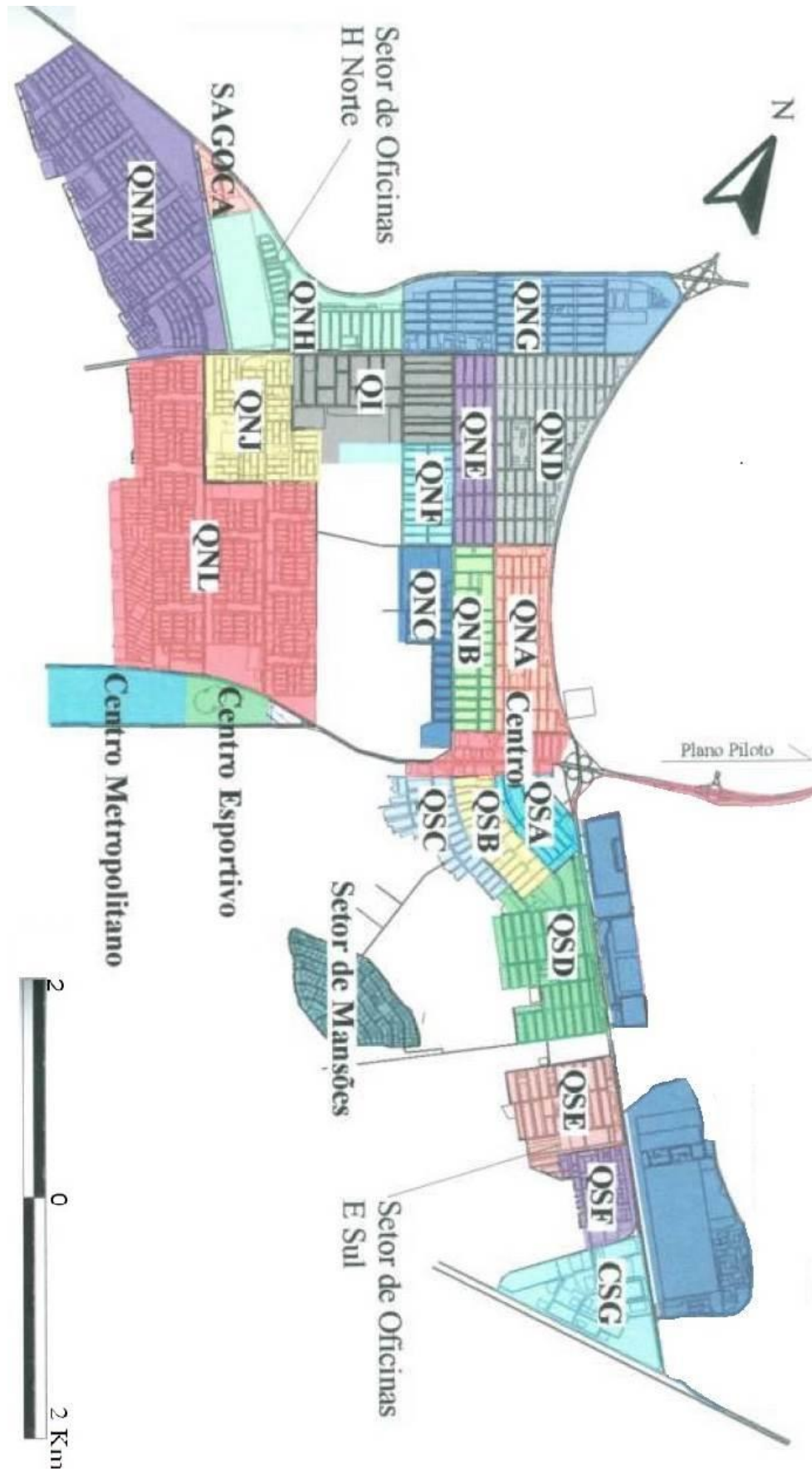


Figura 17. Mapa de Endereçamento de Taguatinga.

Fonte: BRANDÃO, Vera Bonna. *Espaço Urbano X Apropriação Social: Um estudo de caso dos espaços públicos abertos de Taguatinga*. Brasília, 2003. Modificado.

3.4- Considerações Parciais

O primeiro período, o de Implementação (1956-1969), foi marcado pela implementação e rápido crescimento da Região Administrativa III – Taguatinga. A cidade nascia de forma emergencial, com o projeto ainda incompleto. Taguatinga, além de ser a primeira cidade inaugurada no Distrito Federal, marca o início dos principais problemas urbanos de Brasília, como a polinucleação e a segregação, praticamente todos agravados por uma série de planos urbanos gestados pelo próprio poder público.

Taguatinga nunca contou com um projeto completo da cidade, como aconteceu com o Plano Piloto e em menor escala com Gama e Sobradinho. O rápido crescimento da cidade, em poucos anos, extrapolou os limites do projeto original.

Entregue a dois homens, Lúcio Pontual Machado e Milton Pernambuco, titulares da então Assessoria de Planejamento da NOVACAP para as cidades-satélites, não lhes foi possível desenvolver o trabalho de criar em termos próprios. Tiveram que adaptar o que seria um planejamento ao que já existia (BAHOUTH JÚNIOR, 1978, p.85)

Os projetos das novas expansões se apresentavam de maneira desarticulada, sem a preocupação com a continuidade do desenho urbano e do sistema viário. Essa característica, de expansões desarticuladas, se manteve até a cidade alcançar o limite do seu crescimento. A vocação de Taguatinga para o comércio e para a oferta de bens e serviços já era presente, e foi impulsionada pelo crescimento populacional acelerado neste período.

O Período de Consolidação de 1970 a 1985, foi marcado pelo início do uso de modelos de planejamento urbano, esses planos foram o Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal de 1978 (PEOT) o Plano de Ocupação do DF de 1985 (POT) e o Brasília Revisitada de 1985. Desses três modelos de planejamento, dois deles abarcavam todo o Distrito Federal, e destes somente o PEOT/78 foi homologado. Deste plano surgiu a proposta de adensamento do quadrante sudoeste, que seria reproduzida em todos os planos seguintes. A influência dessa proposta se faria sentir fortemente nos anos 1980 e 1990 no território de Taguatinga, trazendo mudanças profundas na dinâmica urbana da cidade.

A gestão pública territorial, porém, já estava seguindo essa estratégia de adensamento, com a criação de Ceilândia a oeste de Taguatinga em 1971. O resultado mais perceptível da implantação de Ceilândia próximo a Taguatinga foi o sobrecarregamento de todos os equipamentos urbanos, como escolas, hospitais, centros de saúde, etc. e a elevação da demanda por bens e serviços e de emprego na região (LOPES, 1989). Esse cenário consolidou a condição de Taguatinga como centro regional, e ele se repetiria com a criação de Samambaia, Águas Claras e o adensamento de Vicente Pires.

O terceiro período, o Cenário Recente de 1986 a 2012 é marcado pela redemocratização e pela emancipação política do Distrito Federal. A política praticada no começo de desse período é marcada pelo clientelismo, com a troca de lotes em assentamentos semiurbanizados por votos. O resultado dessa prática está na criação de 4 novos assentamentos e, seguindo a proposta dos planos de ordenamento, todos foram implementados na região sudoeste. Concomitantemente a criação desses assentamentos, se intensifica as invasões da população de renda média/alta dentro da faixa sanitária, próximo ao Plano Piloto.

A criação da Região Administrativa de Samambaia e Ceilândia em 1989 resulta na perda de todo o território oeste de Taguatinga, já que essas RAs até então pertenciam a RA III. Em 2003 a Lei nº 3.153/3 cria a Região Administrativa XX - Águas Claras, desmembrando-a de Taguatinga. Os limites entre as duas cidades não são claros, gerando disputas por alguns Setores da cidade próximos ao Pistão Sul, onde estão localizados shoppings centers, hipermercados, universidades etc.

Através da Lei nº 4327/9 foi criada mais uma Região Administrativa derivada de Taguatinga: a RA XXX – Vicente Pires, formada pelas invasões da população da classe média, em áreas rurais das Colônias Agrícolas Vicente Pires, Samambaia e Vila São José. A RA III – Taguatinga perdeu quase todo seu território rural, parte do território urbano e de sua população, resultando em uma clara conurbação entre essas quatro novas Regiões Administrativas.

Dentro desse contexto de expansão urbana são desenvolvidos três Planos Diretores de Ordenamento, o PDOT/1992, o PDOT/1997 e o PDOT/ 2009. Algumas das propostas desses planos foram implementadas, como a construção de um novo

centro administrativo para o Governo do Distrito Federal e a dinamização dos equipamentos urbanos nas imediações do Pistão Sul, surtindo os efeitos pretendidos.

O resultado da proposta de todos esses planos, desde o PEOT/78 até o PDOT/2009 foi evidente. Dentro de um contexto regional, a influência dos planos urbanos e da gestão pública foram tão robustas e atuantes no território do Distrito Federal quanto no território da RA III – Taguatinga. A atual configuração regional da área urbana da RA III, caracterizada pela conurbação com a área urbana de quatro outras RAs e pela vasta malha viária que liga Taguatinga as outras cidades do DF é fruto da atuação direta do Estado, ao determinar a localização desses centros urbanos.

Em uma escala local, esses grandes planos urbanos não passaram de intervenções pontuais na re/produção do espaço urbano, com propostas de dinamização de certas áreas ou de grandes construções, como o centro administrativo, em outras. Vale ressaltar que em uma escala local, a força de intervenção no espaço urbano da iniciativa privada ganha intensidade, mudando o gabarito da cidade, transformando áreas residências em comerciais, entre outros.

A centralidade que Taguatinga exerce na região, sendo considerada no PDOT/2009 como 2º Centro Regional do Distrito Federal, em parte se deve ao papel dos planos de ordenamento e da gestão do território. Ao se isolar Taguatinga do Plano Piloto, e, posteriormente, implementar várias cidades desprovidas de equipamentos urbanos ao seu redor, cria-se demanda por esses equipamentos, Taguatinga, por sua vez, um pouco mais consolidada supre parte da demanda, reforçando a sua centralidade. Atualmente a cidade de Taguatinga se encontra no centro da região mais densamente povoada do Distrito Federal, e conurbada com outras quatro cidades, Ceilândia, Samambaia, Vicente Pires e Águas Claras, todas elas já fizeram parte de seu território, e, somadas com Taguatinga constituem um núcleo urbano de 1.188.000 habitantes, um terço da população do Distrito Federal que é de 2.977.216 (PDaD, 2016)



Figura 18. Localização de Taguatinga.
Fonte: Google Earth, 2017

4. Análise do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 e Suas Principais Propostas sobre a Região Administrativa III – Taguatinga

Como já foi observado nos capítulos anteriores, o domínio que o Estado tem na produção e reprodução do espaço urbano no Distrito Federal é enorme. Esse domínio é materializado na forma dos planos de ordenamento territorial, principal ferramenta de ação do Estado. Tendo isso em vista, faz-se imprescindível o estudo desses planos para se poder entender o passado e projetar o futuro.

Neste capítulo, será feita uma análise mais detalhada do último Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2009, (PDOT/2009) e a identificação das principais propostas de estratégias de intervenção territorial da RA III - Taguatinga, objeto de estudo deste capítulo. O PDOT/2009 foi aprovado pela Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009. Em 2010, após denúncia do Ministério Público do Distrito Federal de inconstitucionalidade em diversos artigos, o PDOT/2009 passou por atualizações, sendo finalmente homologada pela Lei Complementar (LC) nº 845 de 15 de outubro de 2012 (LC nº 803/2009 atualizada pelos dispositivos da LC 854/2012). A análise proposta neste capítulo se dará sobre a versão atualizada pela Lei Complementar nº 845 de 15 de outubro de 2012 do PDOT/2009.

Para uma melhor compreensão das propostas apresentadas pelo PDOT/2009 é de suma importância conhecer os fundamentos que as norteiam. Os princípios do PDOT/2009 são: 1) Assegurar à sociedade a propriedade privada, em observância de seus direitos e deveres legais, em âmbito urbano e rural além da equivalência da distribuição urbana; 2) Reconhecer as características de Brasília como Capital do Brasil e Patrimônio Cultural da Humanidade; 3) Garantir a descentralização dos postos de trabalho, renda e riqueza da região do Plano Piloto; 4) A integração do planejamento do território, incluindo os municípios vizinhos, por meio da gestão compartilhada entre público, privado e civil, visando uma maior independência de emprego e equipamentos urbanos; 5) Promover a atuação da sociedade no planejamento e na gestão do território; 6) Garantir o uso sustentável do território (PDOT, 2009).

A gestão pública do ordenamento territorial no Distrito Federal acabou gerando uma profunda disparidade entre centro e periferia. A concentração de riqueza, postos de trabalho e infraestrutura no centro levou a um ciclo de crescimento nessas áreas, já que novos empreendimentos tendem a se instalar onde já existe maior infraestrutura. Dentre os princípios apresentados, dois deles, o 3 e o 4 buscam a quebra desse ciclo, levando a um maior número de empreendimentos e oportunidades de emprego para as áreas periféricas do Distrito Federal.

A partir desses seis princípios foram traçados os objetivos principais, que versam sobre o desenvolvimento socioeconômico da população e a diminuição das desigualdades espaciais e a conciliação dos planos de ordenamento territorial com os demais planos setoriais de planejamento e gestão. As propostas dos objetivos específicos foram divididas em seis áreas: Ordenamento Territorial, Patrimônio Cultural e o Meio Ambiente, Economia, Transporte, Habitação e a Participação Popular. Essas propostas versam sobre temas como a promoção de novas centralidades e adensamento das cidades, preservação e restauração dos patrimônios culturais e ambientais do DF, o desenvolvimento econômico do território, a melhoria do transporte e do acesso a equipamentos públicos, a busca da ordem urbanística a partir da regulamentação dos assentamentos e a democratização na elaboração das leis de planejamento territorial.

Vale ressaltar que o poder público, como já observado no capítulo anterior, foi o principal ator da urbanização e organização territorial do Distrito Federal. Ao se optar pela preservação da bacia do Paranoá, com os assentamentos urbanos, em sua maior parte, fora de seus limites, o Estado acabou agravando a segregação espacial da população de baixa renda. Agora, boa parte das propostas do PDOT/2009, busca a correção das disparidades geradas pelo próprio poder público. É constante no PDOT/2009 o objetivo de tornar as Regiões Administrativas mais independentes do Plano Piloto.

Na primeira parte do PDOT/2009 é feito um estudo das evoluções e dinâmicas do território, em que se abordam os mais diversos temas como o histórico da ocupação do Distrito Federal, aspectos físicos e ambientais, demografia, economia, organização urbana, habitação, meio rural, rede viária, saneamento, regularização de terras, metropolização de Brasília, projeções demográficas do DF e equipamentos

urbanos. A segunda parte, tendo como base os princípios, objetivos e o estudo das dinâmicas territoriais, elabora as propostas e diretrizes de organização e planejamento territorial além de estratégias de intervenção territorial.

Tendo como objeto de estudo a RA III - Taguatinga, buscou-se identificar as propostas de organização e as estratégias de intervenção territoriais contidas no PDOT/2009, com a intenção de identificar os caminhos e as propostas futuras e, conseqüentemente, o futuro da cidade.

Dentre as novas propostas do PDOT/2009 vale destacar a Unidade de Planejamento Territorial Oeste, já abordada no capítulo dois, constituída por Taguatinga, Águas Claras, Vicente Pires, Ceilândia e Samambaia, correspondendo exatamente às cidades e ao território que já pertenceram a Taguatinga.

O zoneamento é uma das principais ferramentas de organização do território presente no Plano Diretor de Organização Territorial do Distrito Federal. Apesar de já ter sido abordado de forma introdutória no capítulo dois, faz-se necessário um maior aprofundamento das suas propostas, para melhor aplicá-las a área de estudo deste trabalho.

O Macrozoneamento é uma das unidades normativas do PDOT/2009, definindo o uso do solo a determinadas ocupações. O zoneamento está relacionado aos atributos e à obrigação do uso legal do solo (PDOT, 2009). O macrozoneamento foi classificado em duas categorias: a Macrozona que trata do uso básico do solo, de caráter mais abrangente, classifica o território por sua tendência: urbana, rural e ambiental; e a Zona que trata de áreas mais específicas, qualifica a tendência do território, definindo áreas de maior restrição e de dinamização urbana ou uso futuro (LC nº803/2009, Art. 59).

Segundo o PDOT (2009), O Macrozoneamento classifica o território em três categorias e cada categoria se subdivide em zonas, são elas:

1. Macrozona Urbana: Espaços identificados pela tendência urbana, relacionada majoritariamente a atividades dos setores secundário e terciário;

- 1.1. Zona Urbana do Conjunto Tombado: Corresponde a Zonas Urbanas Tombadas pelo Estado, seguem as restrições impostas pela UNESCO;

1.2. Zona Urbana de Uso Controlado I: É caracterizada pela predominância de áreas residenciais de baixa e média densidade, e se encontra majoritariamente dentro da Área de Proteção Ambiental do lago Paranoá.

1.3. Zona Urbana de Uso Controlado II: É caracterizada pela predominância de áreas residenciais de baixa e média densidade, localizando-se em áreas de vulnerabilidade ambiental, exigindo maior cuidado na ocupação e uso urbano do solo;

1.4. Zona Urbana Consolidada: Corresponde aos núcleos urbanos implantados, com acesso a infraestrutura e equipamentos públicos. Busca-se nessa zona o desenvolvimento das infraestruturas já existentes, além de ser alvo preferencial das estratégias de dinamização propostas pelo PDOT;

1.5. Zona Urbana de Expansão e Qualificação: São áreas em que na sua maioria foram caracterizadas por Zonas Rurais Remanescentes no PDOT/1997, mas que passaram por um processo de urbanização caracterizados por assentamentos ilícitos;

1.6. Zona de Contenção Urbana: Localiza-se nos limites das Macrozonas Urbanas e Rurais, sofrem pressão por urbanização, devendo assim estar sujeita a maior restrição do uso do solo.

2. Macrozona Rural: Espaços identificados pela tendência rural, relacionada majoritariamente a atividades do setor primário;

2.1. Zona Rural de Uso Diversificado: Está localizada na porção leste do Distrito Federal, sobretudo nas bacias do Rio Preto e São Marcos. É caracterizada por vastas áreas de terras planas, pela mecanização, irrigação e monocultura;

2.2. Zona Rural de Uso Controlado: Localiza-se nas áreas rurais contida nas bacias hidrográficas do rio São Bartolomeu, Maranhão, Descoberto, Alagado e Santa Maria além do Lago Paranoá. É caracterizada por uma grande diversidade de territórios, contendo chapadas, declives acentuados, solos rasos etc. O que une essa área tão diversificada é a necessidade de preservação ambiental, como a necessidade de preservação dos mananciais.

3 Macrozona de Proteção Integral: São as áreas reservadas para a preservação da natureza, legalmente protegidas, destinando-se somente a pesquisa e uso indireto de seus recursos. As Macrozonas de Proteção Integral são: Parque Nacional de Brasília; Estação Ecológica de Águas Emendadas; Estação Ecológica do Jardim Botânico; Reserva Ecológica do IBGE; Reserva Ecológica do Guará; Reserva Ecológica do Gama; Reserva Ecológica do Lago Paranoá; Estação Ecológica da Universidade de Brasília; Reserva Biológica do Descoberto; Reserva Biológica de Contagem (PDOT, 2009)

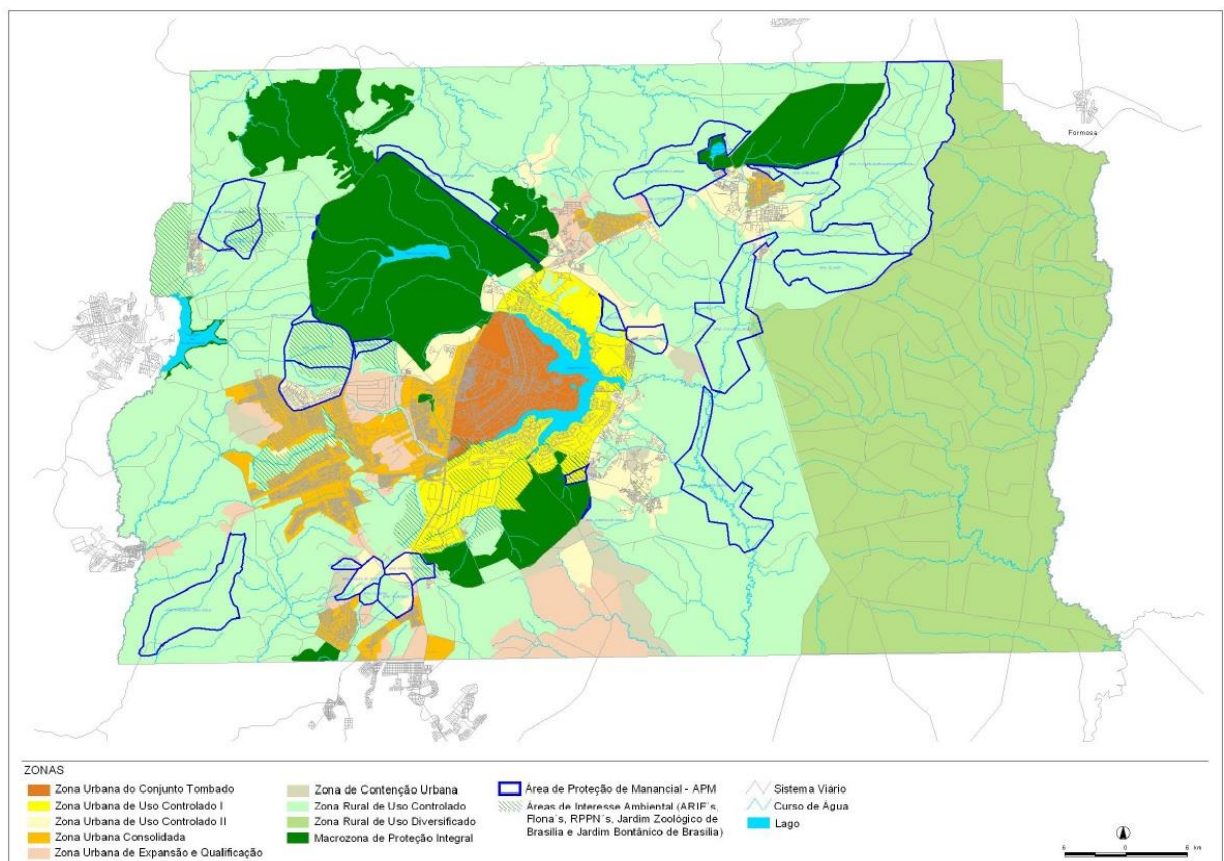


Figura 19. Zoneamento do Distrito Federal – PDOT 2009.

Fonte: SEDHAB. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d.

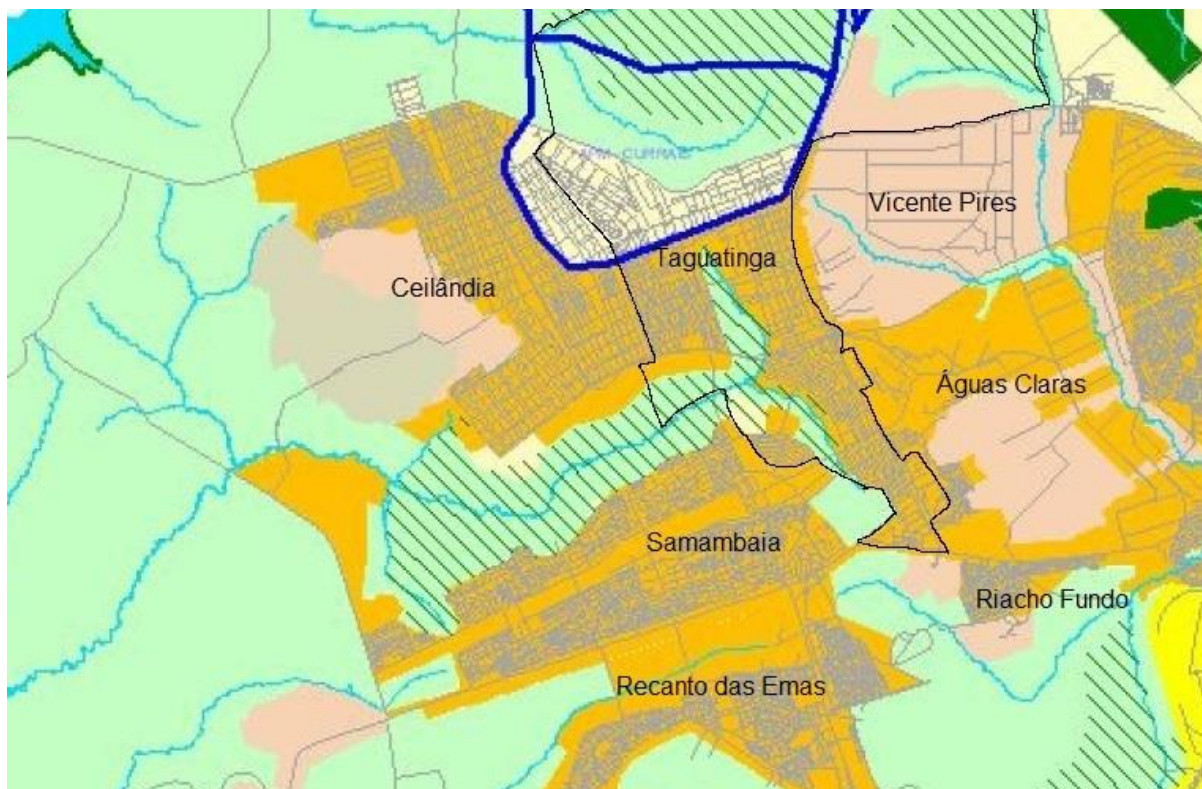


Figura 20. Zoneamento da Região Oeste, Taguatinga RA III em destaque – PDOT 2009.
 Fonte: SEDHAB. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d., Modificado.

Como a poligonal entre Vicente Pires, Taguatinga e Águas Claras ainda não foi delimitada, foi feita uma estimativa levando em consideração os últimos mapas elaborados da região.

Na poligonal da Região Administrativa III - Taguatinga, encontram-se duas Macrozonas, a Urbana e a Rural. As Macrozonas Urbanas receberam três classificações. A porção da cidade mais ao norte, compreendendo as quadras QNG, QNH e QNM, na cor bege na figura 20, foram classificadas como zonas de uso controlado II, por estarem inseridas em uma área de proteção de mananciais. Essa zona visa, de acordo com o PDOT (2009), conciliar o uso urbano com a conservação dos recursos naturais, resultando em diretrizes mais restritivas de planejamento territorial. Talvez, devido a essas restrições mais severas de planejamento para essa área, nenhuma proposta de estratégia de intervenção sobre o território foi feita.

A Zona Urbana Consolidada, na cor laranja da FIGURA 20, representa a maior parte do território de Taguatinga. Nela se busca ensejar o desenvolvimento urbano,

por meio da melhoria da infraestrutura e dos equipamentos públicos, além de ser o destino preferencial das propostas de dinamização urbana e viária (PDOT, 2009).

Acerca das Estratégias de Intervenção Sobre o Território, trata-se do instrumento de ação no território mais notável do PDOT/2009, uma vez que aponta os caminhos a serem seguidos pelos projetos governamentais e privados, assim como os investimentos futuros. Se divide em 7 estratégias principais, materializando no território os princípios e objetivos do PDOT/2009, as estratégias que são: Estratégia de Dinamização de Áreas Urbanas; Estratégias de revitalização de Conjuntos Urbanos; Estratégia de Estruturação Viária; Estratégia de Regularização Fundiária; Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais; Estratégia de Integração Ambiental do Território; Estratégia de implantação de Polos Multifuncionais.

Dentro da Zona Urbana Consolidada de Taguatinga RA III, se encontram duas estratégias de intervenção: a Estratégia de Dinamização de Áreas Urbanas, já abordada no capítulo dois, e a Estratégia de Estruturação Viária. As Áreas de Dinamização Urbana estão ordenadas em Eixos e Polos. Os eixos se estruturam ao longo das grandes vias de circulação. Os Polos são áreas pontuais no território que concentram um aglomerado de atividades.

As propostas de dinamização urbana em Taguatinga têm como principal objetivo assegurar sua consolidação como 2º Centro Regional. De acordo com o PDOT (2009), a centralidade de Taguatinga está estruturada no fluxo vindo do oeste em direção ao Plano Piloto, e nos principais corredores viários como o metrô, o Pistão (EPCT), e o trecho da EPTG entre Taguatinga e Ceilândia. E é exatamente nessas áreas em que é proposta o Eixo Taguatinga. A estratégia de dinamização urbana em Taguatinga busca a ressignificação do espaço contíguo aos eixos viários da EPTG entre Taguatinga e Ceilândia e o Pistão Sul, tendo como proposta o adensamento urbano e a renovação das edificações e seus usos. Observa-se também a preocupação com a paisagem urbana e com o desenho da via para atender tanto o fluxo local como o de passagem. Para o Pistão Norte, o PDOT/2009 propõe a criação de Polos Culturais e de Lazer, com a intenção de dinamizar as atividades nessa região e consolidá-la como uma centralidade. Outra proposta que inclui Taguatinga é o Eixo Interbairros, que consiste em uma via, ainda no projeto, que passaria por Samambaia, Taguatinga, Águas Claras, Park Way, Guará, SAIS e EPIA e Setor Policial. No Trecho

que passa em Taguatinga, se propõe, de acordo com o PDOT (2009) o adensamento de uso misto e a integração da via junto à estação de metrô. Na FIGURA 21 observam-se as Áreas de Dinamização Urbana propostas em Taguatinga.

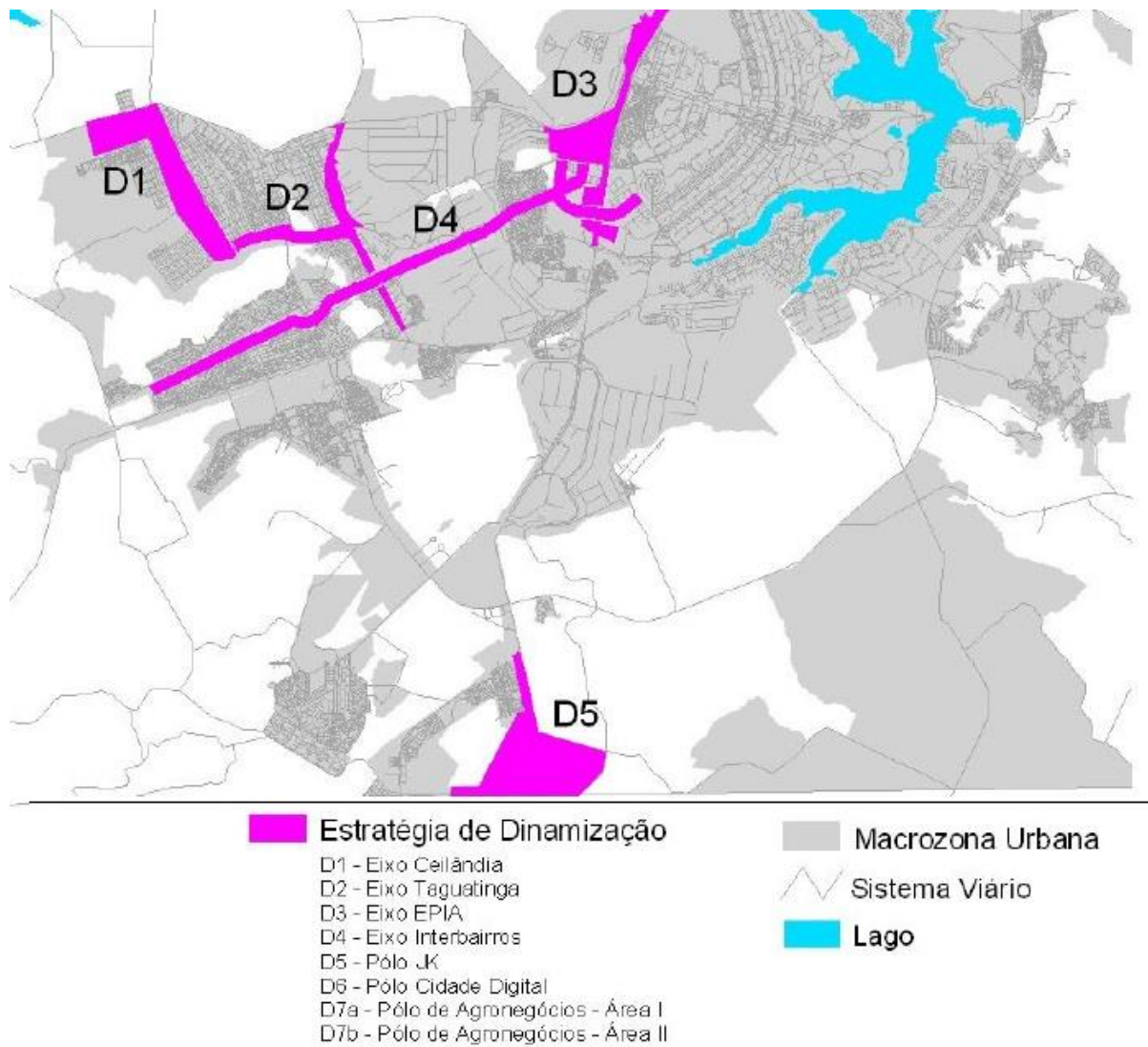
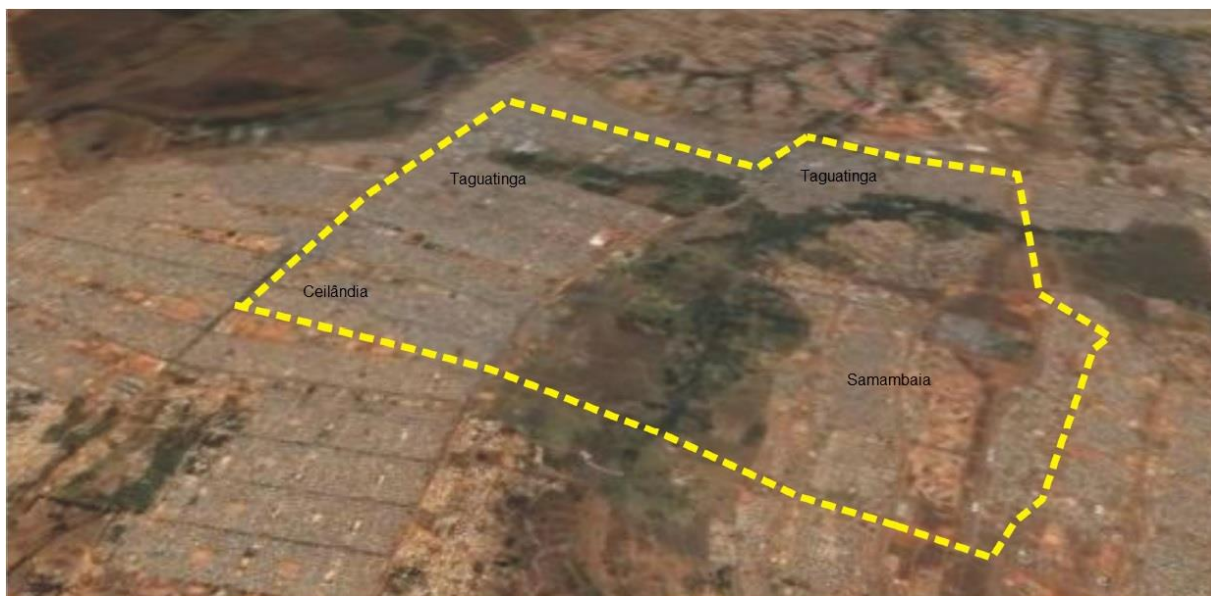


Figura 21. Estratégia de dinamização da Região Oeste do DF– PDOT 2009.

Fonte: SEDHAB. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d., Modificado.

A Estratégia de Estruturação Viária busca a conexão entre centros urbanos e residenciais locais por meio da rede viária local. A estratégia viária elaborada para a região é o Anel de Atividades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, com a proposta de ligar o centro das três cidades e favorecer a consolidação da centralidade regional. A proposta de reestruturação do anel de atividades prevê a mudança do uso do solo nas áreas contíguas a via, a melhoria das vias contempladas, com a criação de uma

faixa exclusiva de transporte público, intervenção paisagística e a segurança do pedestre.



Fonte: Google Earth 2006

Figura 22. Anel de Atividades de Ceilândia Taguatinga e Samambaia – PDOT 2009.

Fonte: SEDHAB. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d., Modificado.

A última zona urbana identificada foi a Zona Urbana de Expansão e Qualificação. Situada na área rural de Taguatinga as margens da via Estrutural (EPCL) e no Setor Primavera, próximo ao Setor de Mansões da cidade. Essa zona foi originalmente destinada ao uso rural, mas devido à pressão por moradia parte dessa Zona passou por um processo de urbanização marcado por assentamentos ilícitos, que recentemente se tornaram alvo da regulamentação fundiária, e outra parte são áreas estratégicas destinadas à expansão urbana. Busca-se nessas zonas o apropriado uso do solo de tendência urbana, por meio da articulação e integração do tecido urbano e o reforço de política urbana de ocupação e regularização (LC nº803/2009).

A estratégia de regulamentação fundiária busca, segundo o PDOT/2009, assegurar à sociedade o direito à propriedade privada, em observância de seus direitos e deveres legais, o que vai de encontro com seu primeiro princípio. Por meio da regulamentação, o Estado se faz presente nesses assentamentos urbanos, podendo sanar os problemas encontrados nesse tipo de urbanização.

A proposta de regulamentação fundiária para Taguatinga corresponde ao Setor Habitacional Primavera, situado em Taguatinga Sul, próximo ao Setor de Mansões da cidade. Com cerca de 5.400 mil habitantes, de baixa e média renda, e 100,50 ha (PDOT, 2009) o setor é resultado do parcelamento de terra, com fins urbanos, das Chácaras nº 25 a 29. Está localizado em uma área ambientalmente sensível, perto do córrego Taguatinga, da Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE KJ) e da Área de Proteção Ambiental (APA) do planalto Central. A proposta de regulamentação do Setor Habitacional Primavera prevê a destinação de 10% da área total para destinação pública e a recomendação da densidade bruta populacional de 50 hab/ha (PDOT, 2009). A proposta viária considera uma ligação entre Taguatinga e Samambaia e uma via de contorno na parte norte do Setor Primavera, para contenção do crescimento sobre a ARIE JK.

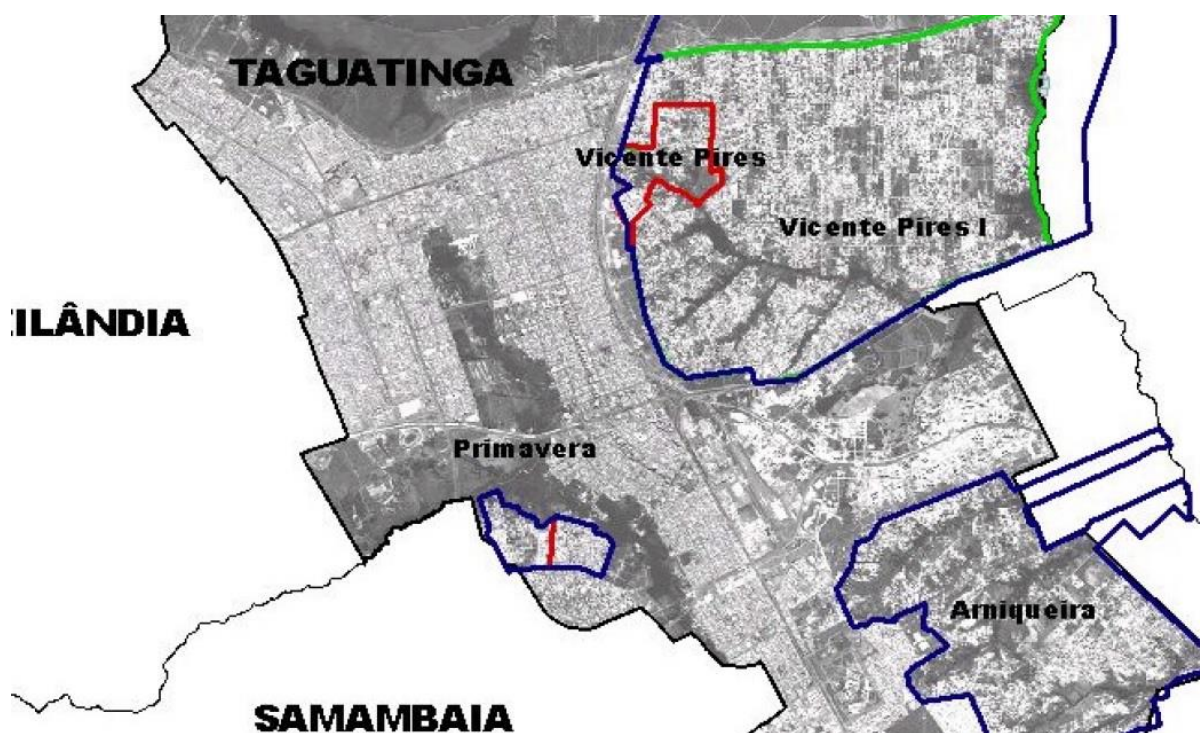


Figura 23. Áreas de regularização em Taguatinga – PDOT 2009.

Fonte: SEDHAB. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d., Modificado.

Dentro da Zona Urbana de Expansão e Qualificação de Taguatinga destaca-se a estratégia de implantação de Polos Multifuncionais. Esses polos têm por estratégia

alocar um grande número de equipamentos público e privado em uma área delimitada, a fim de exercer uma força centralizadora na região.

O Polo Multifuncional de Taguatinga se localiza na intercessão de três grandes rodovias: a BR 070, a Estrada Parque Ceilândia (EPCL) e a Estrada Parque Contorno (EPCT). O intenso fluxo dessas rodovias, originados de diferentes regiões, e sua localização, segundo o PDOT (2009), favorece a acessibilidade por diversos meios de transporte, abrangendo áreas de Taguatinga, Ceilândia, Estrutural, Vicente Pires e Brazlândia, reduzindo a necessidade de deslocamento para o Plano Piloto. As propostas de atividades a serem estimuladas no polo são as ligadas à saúde, como a implementação de centros e postos de saúde, ao comércio, como shoppings e feiras e equipamentos de lazer, cultura e abastecimento.



Figura 24. Polo Multifuncional Taguatinga – PDOT 2009.

Fonte: SEDHAB. *Planos de Ocupação Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico*. Brasília, s/d.

A lógica espacial buscada pelo Plano Diretor de Ordenamento do Território de 2009 é a da integração, tanto dos municípios limítrofes quanto do próprio Distrito Federal. Para se chegar a essa integração no DF, as propostas passam pelo melhor

aproveitamento dos núcleos urbanos existentes, otimização da infraestrutura, urbanização ao longo das principais vias e a criação de novos núcleos urbanos contíguos aos já existentes. E quanto ao funcionamento do território, busca-se a criação de uma terceira rede, além as duas existentes: a principal, estruturada entre as cidades da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e o Plano Piloto, e a secundária, formada pelas dinâmicas entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Com isso o PDOT/2009 busca a formação de novas centralidades no território do DF.

Considerações Finais

Tanto a elaboração de planos urbanos como a execução das suas propostas são decisões predominantemente políticas, atreladas às ideologias vigentes. Enquanto os planos remetem ao futuro, gestão trata do presente: é a administração de uma certa situação visando às suas necessidades imediatas. Gestão e planejamento territorial constituem o principal meio de atuação do Estado sobre o espaço.

Um dos objetos do presente estudo foi avaliar a influência da gestão territorial pública, e dos principais planos urbanos, na organização urbana do Distrito Federal e na organização urbana da Região Administrativa III – Taguatinga. Para se atingir tal objetivo, foi feita a análise dos principais planos urbanos desenvolvidos entre 1956 e 2012, quais sejam: O Plano Piloto de Brasília de 1957, o Planidro de 1970, o PEOT de 1978, o POT de 1985, o Brasília Revisitada de 1985/87, o Pouso de 1990, o PDOT de 1992, o PDOT de 1997 e o PDOT de 2009.

A estrutura e a periodização adotadas no capítulo 2 e no capítulo 3 foram as mesmas adotadas por Moraes (2004). A periodização proposta permitiu a conexão dos contextos políticos, sociais, econômicos e históricos às ações de gestão do território e dos planos urbanos. Essa perspectiva situa os planos urbanos e as ações de gestão nos seus respectivos contextos históricos, políticos e socioeconômicos.

Uma das questões que se discutiu foi se a gestão pública e os planos de ordenamento territorial foram os principais responsáveis pela atual organização da malha urbana do Distrito Federal. A análise das ações de gestão do território e dos planos urbanos revelam que a atual espacialização urbana do Distrito Federal é resultado direto da atuação desses planos. Um plano após o outro foi suscitando o crescimento da mancha urbana do Distrito Federal conforme era planejado, resultando em uma configuração urbana mais adensada na região sudoeste do DF. O principal motivo desse domínio que o poder público detém sobre o território vem do fato de que grande parte das terras do DF pertencerem ao governo. As ações de gestão do GDF, somadas aos planos urbanos, que buscavam preservar o desenho

original do Plano Piloto, resultou em uma malha urbana polinucleada, dispersa, segregada e dependente da região central.

A influência da gestão territorial pública e dos planos urbanos na organização urbana da RA III - Taguatinga mostrou diferentes intensidades de atuação dependendo da escala observada. Em uma escala regional, tendo em vista a dinâmica do território de Taguatinga, a influência desses planos é claramente verificada. A localização da cidade, entre cinco importantes eixos viários e conurbada com quatro grandes núcleos urbanos, que, juntas somam mais de um milhão de habitantes, é fruto da atuação dos planos urbanos desenvolvidos pelo poder público.

Em uma escala menor, esses planos urbanos apontam apenas algumas intervenções pontuais na cidade, muitas vezes desconexas com as dinâmicas locais. Exemplo das propostas desses planos é o novo Centro Administrativo do Distrito Federal, implementado em Taguatinga e a proposta de dinamização urbana do Pistão Sul (EPCT), que concentra atividades ligada ao comércio. Na escala local o plano urbano perde a força, e a gestão do território, que busca de uma forma imediata a solução dos problemas, ganha corpo. Exemplo disso são as constantes expansões de Taguatinga, que em nenhum tempo ganhou um projeto completo, as expansões eram acrescentadas à medida que a demanda aparecia. Vale ressaltar que em uma escala local, a força de intervenção no espaço urbano da iniciativa privada ganha intensidade, como na pressão feita pela mudança do gabarito da cidade, na transformação de áreas residências em comerciais e na descaracterização do Setor Industrial, que está passando por um processo de implementação de edifícios residenciais.

Tendo toda essa dinâmica territorial em vista, uma questão importante é se os planos de ordenamento tiveram influência sobre a centralidade que Taguatinga exerce sobre as Regiões Administrativas adjacentes. A conclusão é que centralidade de Taguatinga, sendo considerada no PDOT/2009 como 2º Centro Regional do Distrito Federal, em parte se deve ao papel dos planos de ordenamento e da gestão do território. Ao se isolar Taguatinga do Plano Piloto, e, posteriormente, implementar várias cidades desprovidas de equipamentos urbanos ao seu redor, cria-se demanda por esses equipamentos. Taguatinga, um pouco mais consolidada, supre parte da demanda, reforçando a sua centralidade

Uma série de fatores políticos, sociais, econômicos e ideológicos influíram para que o governo de Brasília tivesse um grande poder sobre a produção do território. Isso torna evidente a responsabilidade do poder público, na atual e futura estrutura urbana da cidade, podendo determinar as possibilidades e oportunidades de cada região administrativa.

Bibliografia

A Carta de Atenas. Versão de Le Corbusier: Tradução de Rebeca Scherer. – São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993.

ARGILES, Nara. R. Leal. **Análise das relações e influências no modelo de planejamento estratégico urbano no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – PDDUA.** 2003. 149p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/3825>>. Acesso em 15 de maio 2017.

BAHOOUTH JÚNIOR, Alberto. **Taguatinga: Pioneiros e Precursores.** Brasília: HP Mendes, 1978. 228p.

BARBOSA, Luís Guilherme Camfield. **O Governo Lula e a Política Econômica Brasileira: Continuidade ou Ruptura?.** Revista Todavia, Porto Alegre, ano 3, n.4, p.34-51, jul. 2012. Semestral. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/revistatodavia/Ed.%204%20-%20Artigo%203.pdf>>. Acesso em 15 de maio 2017.

BARCELOS, Márcio. **A Formação da Área de Análise de Políticas Públicas: Do Modelo “Racional Compreensivo” às Abordagens “Sintéticas” do Processo da Política Pública.** Sociais e Humanas, v. 26, n. 01, p. 145-162, jan/abr 2013. Quadrimestral. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/5903>>. Acesso em 15 de maio 2017.

BRANDÃO, Vera Bonna. **Espaço Urbano x Apropriação Social: um estudo de caso dos espaços públicos abertos de Taguatinga.** 2003. 203f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2003. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10661/1/2003_VeraBonnaBrandao.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Senado Federal, Centro Gráfico, Brasília, 1988. 292p.

BRASIL. **Constituição (1891).** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - promulgado em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o1891.htm>. Acesso em 09 maio 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 36ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978. **Aprova o Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal –PEOT, e dá outras providências**. Diário Oficial do Distrito Federal: Brasília, 18 de janeiro de 1978. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Diario/7ae38e83-014c-391e-8ca7-c7bd9115a6d4/4b4ab8c5.pdf>>. Acesso em 27 mar 2017.

BRASIL. **Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001, e legislação correlata**. 2 ed. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Brasília, 2009. 69p. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2444#>>. Acesso em 27 mar 2017.

BRASIL. Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992. **Aprova o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal, institui o sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, e dá outras providências**. Diário Oficial do Distrito Federal: Brasília, 19 nov. 1992. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=23197>. Acesso em 27 mar 2017

BRASIL. Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997. **Aprova o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências**. Diário Oficial do Distrito Federal: Brasília, 28 jan. 1997. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=51847>. Acesso em 27 mar 2017

BRASIL. Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. **Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências**. Diário Oficial do Distrito Federal: Brasília, 15 out. 2012. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=72806>. Acesso em 27 mar 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Textos de Referência em Planejamento Territorial Integrado**. Brasília, 2007. 107p.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o plano metropolitano**. In: Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/252.htm>. Acesso em 12/05/2015.

Comissão Europeia. **Textos de Referência em Planejamento Territorial Integrado**/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão – Brasília: MP, 2007.90p.

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN. **O relatório técnico sobre a Nova Capital da República: relatório Belcher**. 3. Ed. Brasília, 1984.

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN. **PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2015/2016**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1615>>. Acesso em 27 mar 2017.

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN. **PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2013/2014**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1615>>. Acesso em 27 mar 2017.

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN. **PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2010/2011**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1615>>. Acesso em 27 mar 2017.

COSTA, Graciete Guerra da. **A Cartografia nos Planos Diretores do Distrito Federal**. In: Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica, 1., 2011, Paraty. Anais... Paraty, 2011.

COSTA, Graciete Guerra da. **As regiões administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011**. 2011. 513, 165 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. **A Cartografia do Distrito Federal**. In: Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica, 3., 2009, Ouro Preto. Anais... Ouro Preto, 2009.

COSTA, Lúcio. **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. Governo do Distrito Federal, Brasília, 1991. p. 76, II.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico** – Versão Final – 2012.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal**. Brasília, setembro de 2004.

FRAZÃO, Dulciene da Costa. **Expansão urbana, nucleações e a formação de centralidades no Distrito Federal: o caso do Gama**. 2009. 158 f.: il. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4723>>. Acesso em 15 de maio 2017.

FREITAG, Bárbara. **Teorias da Cidade**. Campinas, São Paulo: Papirus, 2006.

NERI, Marcelo Cortes. **Desigualdade de Renda na Década**. FGV/CPS. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: < http://www.cps.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3.pdf> acesso em 15 de maio 2017.

GUIA, George Alex da. **Políticas Territoriais, Segregação e Reprodução das Desigualdades Sócio-espaciais no Aglomerado Urbano de Brasília**. 2006. 182 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/5140>. Acesso em 15 de maio 2017.

LOPES, Wilon Wander. **Taguatinga tem memória: três décadas, um milhão de habitantes: é hora de repensar**. 1. Ed. Brasília, 1989.

MANCINI, Gisele Arrobas. **Avaliação dos custos da urbanização dispersa no Distrito Federal**. 2008. 178 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1206>>. Acesso em 15 de maio 2017.

MORAES, Luciana Batista de. **Comércio informal e organização espacial no centro urbano de Ceilândia, Distrito Federal**. 2004. 138 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

NERI, Marcelo Cortes. **Desigualdade de renda na década**. FGV CPS, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3_PRINC.pdf> . Acesso em 15 de maio 2017.

OGLIARI, Tatiana Celliert. **Sistema de planejamento territorial e urbano do distrito federal a partir da década de 90: Uma avaliação dos planos diretores locais de Sobradinho e Taguatinga**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

OLIVEIRA, Rômulo Andrade de. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PLANIDRO. **Plano diretor de águas, esgotos e controle da poluição do Distrito Federal** – 1970. Brasília, 1970. 87p.

PAVIANI, Aldo (org). **Brasília, Ideologia e Realidade, Espaço Urbano em Questão**. 1. ed. Brasília: EDU-UnB, 2010, p. 392.

RELATÓRIO do Plano Piloto de Brasília/ elaborado pelo ArPDF, CODEPLAN, DePHA. Brasília: GDF, 1991. 76p, Il.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa, TENÓRIO, Gabriela de Souza, HOLANDA, Frederico (org). **Brasília: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Renata Callaça Gadioli dos. **Gestão do território e diferenciais no desenvolvimento local em municípios Lindeiros da usina hidrelétrica de Serra da Mesa. 2007. 182 f. : il.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SEVERO, Denise de Sousa. **Planejamento urbano no Distrito Federal: o caso de Ceilândia**. 2014. 89 f. Monografia (Bacharelado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA, Heliton Leal. **Desenvolvimento agrícola, gestão do território e efeitos sobre a sustentabilidade na região Centro-Oeste, Brasil**. 2008. 348 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica do planejamento à gestão urbana**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p. 46.

VASCONCELOS, José Adirson de. **As Cidades-Satélites de Brasília**. 1. Ed. Brasília: Thesaurus, 1988.